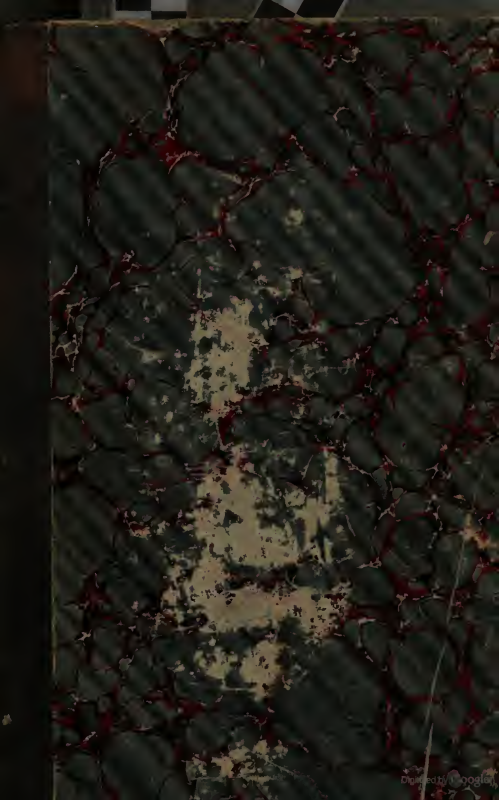


Digitized by Google

ŒUVRES COMPLÈTES

DE

P. ROSSI

PUBLIÉES

SOUS LES AUSPICES DU GOUVERNEMENT ITALIEN

COURS

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

PROFESSÉ A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

RECUEILLI

PAR

M. A. PORÉE

PRÉCÉDÉ D'UNE INTRODUCTION

PAR M. C. BON-COMPAGNI

MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE, DÉPUTÉ AU PARLEMENT ITALIEN

TOME QUATRIÈME

PARIS

LIBRAIRIE DE GUILLAUMIN ET C[ie]

Editeurs du Journal des Economistes, de la Collection des principaux Economistes
du Dictionnaire de l'Economie politique, du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

RUE RICHELIEU, 14

1867



ŒUVRES COMPLÈTES

DE P. ROSSI

COURS DE DROIT CONSTITUTIONNEL

SAINT-DENIS. — TYPOGRAPHIE DE A. MOULIN.

ŒUVRES COMPLÈTES

DE

P. ROSSI

PUBLIÉES

SOUS LES AUSPICES DU GOUVERNEMENT ITALIEN

COURS

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

PROFESSÉ A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

RECUEILLI

PAR

M. A. PORÉE

PRÉCÉDÉ D'UNE INTRODUCTION

PAR M. C. BON-COMPAGNI

MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE, DÉPUTÉ AU PARLEMENT ITALIEN

TOME QUATRIÈME

PARIS

LIBRAIRIE DE GUILLAUMIN ET CIE

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes
du Dictionnaire de l'Économie politique, du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

RUE RICHELIEU, 14

1867

COURS

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

SOIXANTE-DIX-SEPTIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Les Députés sont les représentants de la nation entière et non pas seulement du département qui les a nommés. — Mandat impératif. Il existe en Suisse où domine le principe de la souveraineté locale ; il n'existe pas en Amérique. — Cahiers des États généraux. — L'unité nationale exclut chez nous toute idée de mandat impératif ; les Députés n'ont qu'une responsabilité morale vis-à-vis de leurs commettants. — Irresponsabilité légale du Député pour ses discours et ses votes : Décret de l'Assemblée nationale en 1789 ; Constitution de 1791 et de l'an III ; loi du 18 mai 1819. — Inviolabilité personnelle du Député. — Luttes en Angleterre pour établir ce principe. — Dispositions des Constitutions de 1791 et 1793. — Articles 43 et 44 de la Charte. Effet de l'autorisation de poursuivre donnée par la Chambre.

MESSIEURS,

Nous l'avons déjà vu, la mission de celui qui a eu l'honneur d'être élu Député est de concourir comme membre de la Chambre des Députés à la discussion des affaires générales du pays, en d'autres termes, de concourir à l'exercice du pouvoir législatif. Il est Député pour les affaires générales de la France, il n'est pas Député d'une localité, moins encore man-

dataire spécial d'une localité. Le principe avait été formellement énoncé dans la constitution de l'an III, à l'article 52 : « Les membres du Corps législatif ne » sont pas représentants du département qui les a » nommés, mais de la nation entière, et il ne peut » leur être donné aucun mandat. » Ce principe est vrai en tout temps, toutes les fois qu'il s'agira d'un gouvernement unitaire, du gouvernement d'un pays qui jouit du grand principe de l'unité nationale. Que serait, en effet, un mandat particulier et plus encore un mandat impératif qui serait donné par chaque localité, par chaque arrondissement à son député? Comprend-on les 459 Députés arrivant à la Chambre avec 459 mandats impératifs. Ce serait la destruction immédiate de l'unité nationale de la France. Donner un mandat impératif suppose le pouvoir, le pouvoir suppose l'indépendance. Ainsi une localité ne pourrait donner ce mandat qu'autant qu'elle se regarderait comme puissance indépendante dans l'État; en d'autres termes, ce serait la puissance législative déplacée; l'exercice de cette puissance ne se trouverait plus confiée pour une certaine partie à la Chambre des Députés, mais aux colléges électoraux. On conçoit les mandats spéciaux, les mandats impératifs même, dans certains gouvernements fédératifs, c'est-à-dire dans ceux des gouvernements fédératifs où le principe de la souveraineté locale l'emporte sur celui de la puissance nationale. Ainsi dans la confédération suisse qui est précisément et qui malheureusement est restée complètement une de ces confédérations où la souveraineté locale l'em-

porte sur la puissance nationale, il y a mandat impératif sous le nom technique d'instructions. Qu'arrive-t-il donc dans la confédération suisse lorsque la Diète s'assemble chaque année? Les députés de chaque canton s'y rendent. Mais qu'a-t-il fallu auparavant? Il a fallu que le Directoire fédéral communiquât à chaque conseil de canton les points qui seront discutés. Le conseil de chaque canton discute ces questions et ainsi se forment les instructions données à chaque député. Chaque député est chargé seulement de faire valoir la décision de son canton, à moins, et cela dépend de la confiance que le député inspire au canton, à moins, dis-je, que le canton ne lui donne sur quelques questions ce qu'on appelle des pleins-pouvoirs. Alors le canton honore son député, il le laisse délibérer comme sa conscience et ses lumières le lui suggèrent. Mais cela ne se peut qu'en vertu d'une décision spéciale ; autrement le député ne peut voter que conformément aux instructions qu'il a reçues. Mais, encore une fois, cela est ainsi parce que la Suisse n'est autre chose qu'une confédération où le principe de la souveraineté locale l'emporte sur le principe de la puissance nationale.

Dans l'Amérique du Nord, les choses ne se passent pas ainsi, parce que, quoique l'Amérique du Nord soit aussi un gouvernement fédératif, c'est un gouvernement fédératif où le principe de la souveraineté locale n'a pas l'énergie souvent fâcheuse qu'il a en Suisse. Il y a en Amérique une portion d'affaires qui a été enlevée aux souverainetés locales pour devenir le patrimoine plein et entier de la souveraineté natio-

nale. Dès lors, d'après la dernière constitution fédérale, celle dans laquelle ce principe unitaire a fait le plus de progrès, les représentants ne sont plus les représentants des localités qui les ont élus, mais les hommes de l'Union, les représentants de l'Union, et, en conséquence, ils ne reçoivent pas d'instructions, ni de mandat. Sans doute, l'État qui les élit peut bien leur demander d'appuyer telle ou telle mesure, mais ce sont là de simples conseils, il n'a aucun ordre à leur donner.

Depuis quelque temps, il s'est bien élevé en Amérique une opinion qui, si elle prenait racine, pourrait ramener la confédération américaine au point où elle était avant la dernière constitution. Vous savez que le congrès américain se compose d'une Chambre des Représentants et d'un Sénat. Le nombre des membres de la Chambre des représentants est proportionnel au nombre des habitants de chaque État, et ce sont ces députés qui sont les hommes de l'Union et non d'un État. Mais, à côté, il y a un sénat, et dans ce sénat n'existe pas le principe de la représentation proportionnelle à la population de chaque État; chaque État, que sa population soit forte ou faible, envoie le même nombre de sénateurs, c'est-à-dire deux pour chaque État, et c'est alors comme si les sénateurs votaient par État comme en Suisse; car en Suisse on vote, non par tête, mais par canton; il n'y a qu'une voix pour chaque canton, quel que soit le nombre de députés. Or, au sénat américain, on a tenté de ramener chaque vote à un vote par État. Dès lors, il y a eu quelques personnes, quelques États

mêmes qui, en partant de cette analogie, ont prétendu qu'on pouvait, à la rigueur charger, les sénateurs de prendre telle ou telle mesure, de soutenir telle ou telle proposition, système évidemment contraire à la constitution des États-Unis, système qui ramènerait la constitution américaine à toutes les faiblesses des constitutions fédératives dont nous avons parlé.

Ainsi donc les mandats, et surtout les mandats impératifs, sont concevables dans ces gouvernements fédéraux où le principe de la souveraineté locale est le principe dominant. Mais dans les gouvernements fédératifs où ce principe n'est pas dominant, l'usage des mandats ne peut coexister avec l'unité, et les députés, en conséquence, n'ont pas de responsabilité légale de leurs votes devant leurs commettants. Ainsi, en Amérique, il y a des représentants; en Suisse, il y a des envoyés; le nom même signale la différence des positions. En Amérique, point de cahiers; en Suisse, des instructions, et ces instructions sont ou peuvent être des mandats impératifs. En Amérique, le député n'a pas de compte obligatoire à rendre, il est sans doute moralement responsable, il peut cesser de mériter la confiance de ses électeurs, il est sous l'action de l'opinion publique, mais il n'a pas de compte légal, obligatoire, à rendre à ses commettants, il ne peut être inquiété, ni interrogé en raison des discours prononcés et des opinions émises dans la Chambre, pas même par l'État qui l'a envoyé; tandis qu'en Suisse, le député a un compte à rendre; lorsqu'il retourne de la Diète dans son canton, on examine si ses votes sont conformes au texte de ses instructions,

on lui accorde un bill d'indemnité s'il a bien agi, comme il est exposé au blâme dans le cas contraire.

Enfin une dernière différence; en Amérique, les Députés ont des indemnités payées par le Trésor des États-Unis; en Suisse, ces indemnités sont payées par chaque canton.

Vous voyez que la différence des deux systèmes se retrouve jusque dans les moindres détails. Et vous la retrouverez mieux encore dans les résultats, car dans l'un des deux pays tout marche, tout se développe, dans l'autre tout s'arrête et rien ne se termine. Dans l'un, la question posée bien ou mal se décide, dans l'autre elle peut rester dix ans, quinze ans avant d'être décidée, parce que les instructions données par vingt Corps législatifs ne se rencontrent en aucune façon et qu'on ne peut s'entendre. Et puis, quand ces instructions se rapprochent, toute décision est impossible; il y a, non pas deux, mais dix ou douze avis, ou même davantage. Alors, celui qui n'a pas d'instructions prend l'affaire *ad instruendum;* celui qui a des instructions, mais ne peut voter la mesure, prend la question *ad referendum*; un autre prend la décision, mais *ad ratificondum*, un autre se réserve le protocole ouvert pour que son canton puisse voter. C'est ainsi que des affaires durent vingt ans. Il y en a d'autres qui sortent du cercle parce qu'il est impossible de les terminer.

En France, lors de la convocation des États généraux, chaque *ordre*, chaque bailliage donna ses cahiers d'instructions, ou, comme on disait alors, des cahiers de doléances, de plaintes. Étaient-ce des

mandats impératifs? Comme, depuis une longue suite d'années, les réunions de ces États généraux n'avaient pas eu lieu, il n'y avait aucune règle précise, rigoureuse; les précédents variaient selon les temps et les circonstances; tout était incertain, irrégulier, et le principe de ces cahiers était une dérivation féodale d'une part et communale de l'autre. C'était un fait anti-unitaire, un reste de ce malheureux morcellement où la France s'était trouvée.

Aujourd'hui évidemment l'unité française, l'unité nationale exclut toute idée de mandat impératif. Le principe de la constitution de l'an. III est toujours vrai et toujours applicable. Ainsi que nous l'avons vu, les colléges électoraux ne peuvent délibérer, ils ne peuvent donc donner de mandats impératifs; pour donner un mandat impératif, il faudrait connaître les questions qui seront présentées, comme cela se fait en Suisse. L'idée du mandat impératif serait donc contre la nature même de notre système; les Députés n'ont pas de responsabilité légale, ils n'ont pas de compte obligatoire à rendre; encore une fois, les électeurs les désignent comme les hommes qu'ils croient les plus capables de traiter des affaires du pays, mais il n'y a pas de responsabilité légale des uns vis-à-vis des autres.

Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait point de responsabilité morale, ce qui ne veut pas dire que, chez nous comme en Amérique, le Député ne puisse pas se rendre indigne de la confiance que les électeurs lui ont accordée; ce qui ne veut pas dire que

les électeurs ne puissent s'informer non-seulement du caractère moral et du talent mais aussi des opinions de l'homme qu'ils veulent porter à la chambre. L'homme qui se présente comme candidat, peut très-bien faire connaître toutes ces circonstances, mais tout cela constitue entre les électeurs et l'élu un rapport moral et non un rapport légal, obligatoire, tel que les uns aient le droit de donner des ordres à l'autre, et que celui-ci ait un compte obligatoire à leur rendre. Rien n'empêche que les opinions ne se manifestent avant l'élection, que le candidat ne soit interrogé et ne réponde, mais ce n'est pas là ce qui constitue le mandat impératif, car ou le candidat n'a pas cru devoir manifester avant la discussion devant la chambre quelle sera son opinion définitive sur telle question et rien ne le gêne ni légalement, ni moralement, ou bien il aura jugé à propos de manifester son opinion avant l'élection, et alors il a contracté une sorte d'engagement moral envers ses commettants, et si, plus tard, il a changé d'avis, il y a là une question d'honneur, et il y a toujours un remède que la loi ne lui refuse pas, rien ne l'empêche de donner sa démission, de se représenter devant ses électeurs et de leur dire en homme honnête et loyal : « Vous avez cru en me nommant » que tel serait mon avis, il était tel, en effet, à ce » moment, mais j'en ai changé par tels ou tels mo» tifs, je me représente devant vous, voyez mainte» nant si vous voulez ou non me réélire. » Ce sont là des questions de moralité, des questions d'honnêtes gens, mais ce ne sont pas ces questions-là que nous

traitons ici, nous sommes au point de vue légal et, sous ce point de vue, il ne peut pas y avoir mandat impératif, ni responsabilité du Député vis-à-vis de ses commettants.

Ainsi, le premier devoir du député, c'est de veiller aux intérêts généraux du pays en consultant ses lumières et sa conscience.

La loi lui accorde-t-elle pour l'exercice de ces hautes fonctions quelque protection spéciale? Oui, et ces concessions de la loi sont de deux natures. La première, dont je viens de parler incidemment, c'est l'irresponsabilité légale du Député pour ses opinions et ses votes dans la Chambre. La seconde, c'est l'inviolabilité, dans les limites tracées par les articles 43 et 44 de la Charte constitutionnelle. Quant à un traitement ou à une indemnité, les Députés français n'en ont point. La loi électorale de 1831 porte en propres termes, article 69 : « Les Députés ne reçoivent ni » traitement ni indemnité. »

Je dis donc premièrement que le Député est irresponsable légalement pour ses discours, ses opinions et ses votes dans la Chambre, comme membre de la Chambre. Ces mêmes dispositions se trouvent dans plusieurs autres Constitutions, dans la Constitution des États-Unis, article 1er, section 6 : « .....Ils ne » pourront non plus être soumis nulle part à un » interrogatoire pour discours ou opinions prononcés dans l'une ou l'autre Chambre. » Que serait, en effet, un Député qui pourrait craindre de voir ses paroles, ses phrases, ses opinions incriminées? Évidemment il se sentirait constamment gêné et cette

crainte continuelle paralyserait la libre action législative.

Je sais bien que le Parlement anglais n'a conquis que peu à peu cette irresponsabilité de ses paroles. Même encore sous Élisabeth la Chambre des Communes demandait à la couronne, au commencement de chaque session, la liberté de la parole pour les Communes, c'est-à-dire qu'elle lui demandait, en d'autres termes, de ne pas être appelée devant ce fameux conseil privé qui ne respectait pas même l'indépendance du juré et du membre de la Chambre des Communes. Mais à mesure que, sous les règnes d'Élisabeth, de Jacques 1er et de leurs successeurs, le parlement anglais a grandi, son droit d'irresponsabilité a grandi aussi, et a été formellement reconnu, sauf la responsabilité que le membre peut encourir vis-à-vis de la Chambre elle-même.

En France, le principe de l'inviolabilité du Député rappelle une grande époque, un jour célèbre dans les fastes de l'histoire française. C'est en 1789, dans la fameuse journée du 23 juin, que le principe de l'inviolabilité du Député fut proclamé et sanctionné. Vous vous rappelez les Députés aux États généraux trouvant fermée la salle de leurs séances et se réunissant à la salle du Jeu de Paume. La séance royale annoncée pour le 22 juin, n'eut lieu que le 23. Les États généraux rentrèrent dans le lieu ordinaire de leurs séances. Là leur fut lue une déclaration qui n'était pas d'accord avec les résolutions qu'avait prises le tiers État, désormais assemblée nationale, et vous vous rappelez qu'à la fin de cette séance il leur fut,

en quelque sorte, enjoint de se retirer pour délibérer chacun dans son ordre, et vous vous rappelez la réponse de Mirabeau. Or, ce jour là même, cet homme puissant qui, disons-le, avait trouvé un moment l'assemblée soucieuse et lui avait donné cette impulsion à laquelle nul ne peut résister, cet homme se leva et parla ainsi : « C'est aujourd'hui que je
» bénis la liberté de ce qu'elle mûrit de beaux fruits
» dans l'assemblée nationale. Assurons notre ouvrage
» en déclarant inviolable la personne des députés
» aux États généraux. Ce n'est pas manifester une
» crainte, c'est agir avec prudence, c'est un frein
» contre les conseils violents qui assiégent le trône. »
Après un court débat cette motion fut adoptée à la majorité de 493 voix contre 34 et l'assemblée se sépara après avoir pris l'arrêté suivant : « L'Assemblée na-
» tionale déclare que la personne de chaque Député
» est inviolable, que tous particuliers, toutes corpo-
» rations, tribunal, cour ou commission qui oseraient
» pendant ou après la présente session, poursuivre,
» rechercher ou faire arrêter, détenir ou faire déte-
» nir un Député, pour raison d'aucunes propositions,
» avis, opinions ou discours par lui faits aux États
» généraux, de même que toutes personnes qui prê-
» teraient leur ministère à aucun desdits attentats de
» quelque part qu'ils fussent ordonnés, sont infâmes
» et traîtres envers la nation et coupables de crimes
» capitaux. L'Assemblée nationale arrête que, dans
» les cas susdits, elle prendra toutes mesures néces-
» saires pour rechercher, poursuivre et punir ceux
» qui en seront les auteurs, instigateurs ou exécu-

» teurs..... » Tel est le décret rendu en 1789 sur la proposition de Mirabeau, portant le principe de l'irresponsabilité légale du Député pour tout ce qu'il peut dire et faire dans la Chambre dont il est membre.

Dans la Constitution de 1791, le même principe se trouve consacré, c'est au titre III, chapitre 1er, section 5, article 7 : « Les représentants de la nation » sont inviolables : ils ne pourront être recherchés, » accusés, ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils » auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs » fonctions de représentants. » Le même principe se retrouve dans la Constitution de 1793, à l'article 43 : « Les Députés ne peuvent être recherchés, accusés » ni jugés, en aucun temps, pour les opinions qu'ils » ont énoncées dans le sein du Corps législatif. » De même encore dans la Constitution de l'an III, à l'article 110 : « Les citoyens qui sont ou ont été mem» bres du Corps législatif ne peuvent être recherchés, » accusés ni jugés en aucun temps, pour ce qu'ils » ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions. » Enfin, dans la loi sur la presse du 18 mai 1819, loi que nous avons déja expliquée, vous trouvez à l'article 21 cette disposition : « Ne donneront ouverture » à aucune action les discours tenus dans le sein de » l'une des deux Chambres, ainsi que les rapports en » toutes autres pièces imprimées par ordre de l'une » des deux Chambres. »

La deuxième garantie de l'indépendance et de la liberté du Député, c'est son inviolabilité personnelle. Elle se trouve aussi dans la constitution américaine

au même article que j'ai déjà cité. « Ils (les sénateurs
» et représentants) ne pourront, dans aucun cas,
» sauf pour trahison, félonie et violation de la paix
» publique, être arrêtés durant leur présence à la
» session de leurs Chambres respectives, ni pendant
» l'aller et le retour : » Telle est la dispositiou de la
constitution fédérale des États-Unis.

En Angleterre, l'immunité de la Chambre des Communes ne s'établit que peu à peu après des luttes prolongées. Nous trouvons des traces de ces luttes et sous Henri VIII, et sous Élisabeth et sous Jacques Ier. Du temps de Jacques Ier on avait arrêté un membre de la Chambre des Communes, il avait été arrêté par un créancier. Les Communes voulurent le ravoir; mais il n'y avait rien de statué à cet égard, aucune règle écrite à suivre, les précédents même manquaient, et, dans un pays formaliste comme l'Angleterre, l'embarras était grand. Les Communes se demandèrent : « Comment pourrons-nous obtenir que le Député soit rendu. » Intimation adressée au geôlier de le mettre en liberté, refus du geôlier qui craignait d'être obligé de payer la dette. Proposition de marcher en force pour briser la porte de la prison. Mais on fit observer que la Chambre pourrait se compromettre gravement pour cet acte de violence. Alors on envoya le geôlier à la Tour. Il s'y laissa mettre, mais ne mit pas le débiteur en liberté. Enfin les Communes s'avisèrent de demander l'intervention du Roi. Cette espèce de compromis fut adopté, il paraissait faire perdre la cause aux Communes, mais il ne fut pas sans résultat, car alors un statut fut rendu

pour rassurer les geôliers dans un cas semblable. Bref, après d'assez longues contestations, le privilége de l'immunité personnelle des membres de la Chambre des Communes a été reconnu en Angleterre. Il était même énoncé en termes fort larges, car il était dit d'une manière tout à fait générale qu'aucun membre de la Chambre ne pourrait être traduit devant aucune cour sans la permission de la Chambre et il y avait là évidemment un grand abus. Aujourd'hui les choses se passent en Angleterre comme chez nous, c'est seulement au criminel que l'immunité est réclamée.

On comprend que plus les garanties de la liberté individuelles sont faibles et plus il importe aux assemblées délibérantes de réclamer une large immunité; car on peut emprisonner un Député non parce qu'il a fait telle chose qui mérite l'emprisonnement, mais aujourd'hui pour l'empêcher de voter, demain pour l'empêcher de parler. Mais en Amérique, par exemple, il est moins nécessaire que le principe d'immunité soit bien large, car dans un pays où la liberté sous caution est facile, le Député ne serait pas souvent empêché d'exercer ses fonctions.

La Constitution de 1791, que nous avons déjà citée, reconnaissait aussi cette prérogative au titre III, chapitre Ier, section 5, article 8 : « Ils pourront,
» pour fait criminel, être saisis en flagrant délit, ou
» en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il en sera
» donné avis, sans délai, au Corps législatif; et la
» poursuite ne pourra être continuée qu'après que le

» Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accu-
» sation. »

Vous trouvez de même à l'article 44 de la Constitution de 1793 : « Ils (les députés) peuvent, pour
» fait criminel, être saisis en flagrant délit : mais le
» mandat d'arrêt, ni le mandat d'amener ne peuvent
» être décernés contre eux qu'avec l'autorisation du
» Corps législatif. »

La Charte actuelle distingue la contrainte par corps, c'est-à-dire l'emprisonnement en matière civile et la poursuite en matière criminelle. « Arti-
» cle 43. Aucune contrainte par corps ne peut être
» exercée contre un membre de la Chambre durant
» la session et dans les six semaines qui l'auront
» précédée ou suivie. Article 44. Aucun membre
» de la Chambre ne peut, pendant la durée de la
» session, être poursuivi, ni arrêté en matière cri-
» minelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après
» que la Chambre a permis sa poursuite. »

Ainsi défense absolue d'exercer la contrainte par corps pendant la session et six semaines auparavant et six semaine après, ce qui fait trois mois, et si la session dure six ou sept mois cela fait neuf ou dix mois. Ne nous en plaignons pas, désirons seulement que ce privilége soit accordé à tout le monde. Quant à la poursuite en matière criminelle, elle n'est permise pendant les sessions qu'avec l'autorisation de la Chambre ; il n'y a d'exception que pour le flagrant délit. Je ne vous dissimulerai pas que la définition du flagrant délit, telle qu'elle se trouve dans le Code d'instruction criminelle, donne une assez grande

marge. Rigoureusement il y a flagrant délit quand l'homme est pris sur le fait, mais il y a ausi flagrant délit quand il est poursuivi immédiatement, et encore lorsque, dans un temps voisin du délit, il est trouvé saisi d'effets, armes, instruments ou papiers faisant présumer qu'il est auteur ou complice; la définition, comme vous voycz, est assez large. Quoiqu'il en soit, il faut nous soumettre à ce que veut la loi. Mais encore une fois en matière de contrainte par corps, il y a défense complète pendant le temps indiqué; en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, la poursuite n'est permise pendant la session que lorsque la Chambre, après information, l'a permise.

Ces dispositions ont été appliquées même tout récemment. En 1835 on a demandé à la Chambre l'autorisation de poursuivre deux de ses membres; la Chambre a donné l'autorisation pour l'un et l'a repoussée pour l'autre. Et de cette jurisprudence il résulte une dernière observation. L'article 44 parle de poursuite et d'arrcstation en matière criminelle. J'ai déjà dit que ce privilége de ne pouvoir être poursuivi, ni arrêté, doit s'entendre du correctionnel comme du criminel proprement dit.

Quel est l'effet de l'autorisation donnée par la Chambre. Rien autre que de faire disparaître un obstacle. Quand on se présente devant la Chambre, on lui expose que tel Député est prévenu ou accusé de tel fait. La Chambre peut refuser l'autorisation de poursuivre, elle est dans son droit, elle n'a de compte à rendre à personne à cet égard. Accorde-t-elle la

permission qu'on lui demande, elle ne fait autre chose qu'ôter un obstacle, elle replace le Député exactement dans la position où il serait s'il n'était pas Député. Dès lors il est traduit devant la juridiction devant laquelle il serait traduit s'il n'était pas Député, il est poursuivi dans les mêmes formes, l'intervention de la Chambre ne change rien à l'état de la législation générale sur le droit de poursuite et d'arrestation. Seulement il y avait un obstacle résultant de la qualité de Député combinée avec l'actualité de la session. Cet obstacle écarté, on agit comme s'il n'avait pas existé.

Voilà quelle est la mission du Député, quels sont ses rapports légaux avec ses commettants, les priviléges dont il est investi afin qu'il puisse exercer ses fonctions législatives avec fermeté et indépendance. Quelles sont maintenant les obligations imposées au Député? Nous en dirons quelques mots au commencement de la prochaine séance.

SOIXANTE-DIX-HUITIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Obligations du Député. — Comment cessent les fonctions de Député. — Perte de la qualité de Français; perte des droits civils et politiques. — *Quid* en cas d'interdiction temporaire? — *Quid* en cas de perte ou de diminution du cens pendant la législature? — Option en cas de nomination par plusieurs colléges. — Démission expresse ou tacite; la démission expresse ne peut être reçue que par la Chambre. — Les Députés qui acceptent des fonctions salariées sont considérés comme démissionnaires et doivent être soumis à la réélection. — Luttes en Angleterre pour l'établissement de ce principe. — Tentative faite en 1828 pour l'établir en France. — Il est consacré par la Charte de 1830 et par la loi du 12 septembre 1830. — Réponse aux objections qu'il a soulevées.

MESSIEURS,

Nous avons à parler des obligations imposées au Député en cette qualité. Nous ne parlons pas ici de ses obligations morales. Investi de la confiance des électeurs, chargé d'une des missions les plus honorables, il a sans doute l'obligation de vouer son temps et ses talents à la chose publique, à l'étude consciencieuse, à l'examen approfondi des questions sur lesquelles il peut avoir à voter, et ce serait méconnaître la nature de sa mission que d'imaginer qu'un zèle tiède peut suffire; le Député ne remplirait pas bien

sa tâche s'il ne s'y consacrait pas tout entier. Mais il ne s'agit pas ici de ces devoirs moraux qui ne sauraient découler des prescriptions mêmes de la loi positive et ne sont imposés à l'homme que par sa conscience, nous parlons de devoirs spéciaux, d'obligations particulières que la loi impose et dont elle ne permet pas de s'affranchir.

Ces obligations commencent pour le Député dès que son élection est consommée. Dès que la Chambre est convoquée, il doit s'y rendre. L'ordonnance du 28 juin 1814 portant règlement sur les relations des Chambres avec le Roi et entre elles, dit dans son article 1er : « La convocation des deux Chambres est » faite par une proclamation qui fixe le jour de l'ou- » verture de la session. — Tous les Députés sont » tenus de s'y rendre..... — Les Députés des dé- » partements sont convoqués par des lettres closes » du Roi et adressées à chacun des Députés et contre- » signées par le ministre de l'intérieur. »

Le premier devoir positif du Député, c'est donc de se rendre à son poste, le deuxième c'est de ne pas s'absenter sans une permission de la Chambre. (Article 91 du règlement de la Chambre.) Une troisième obligation positive c'est la prestation du serment. La loi du 31 août 1830 a prescrit le serment que doivent prêter tous les fonctionnaires publics ainsi que les membres de l'une et de l'autre Chambre. Dans cette même loi, article 3, vous lisez : « Nul ne » pourra siéger dans l'une ou l'autre Chambre, s'il » ne prête le serment exigé par la présente loi. » Un deuxième paragraphe ajoute : « Tout Député qui

» n'aura pas prêté serment dans le délai de quinze » jours, sera considéré comme démissionnaire. » En effet, le Député qui ne prête pas serment ne pouvant pas siéger dans la Chambre, c'est un Député qui ne remplit pas sa mission, qui rend illusoire l'opération de son collége électoral, qui prive la France d'un de ses représentants dans la Chambre des Députés.

Cet état de choses ne peut donc pas être toléré. La loi a accordé un délai de quinze jours, si dans ce délai le Député ne se rend pas à son poste, il est censé démissionnaire et on procède à une nouvelle élection.

Enfin, le quatrième devoir positif du Député, c'est de se conformer dans l'exercice de ses hautes fonctions aux règlements de son corps, aux règlements de la Chambre. Quels sont ces règlements? Quelle est l'autorité de la Chambre sur ses propres membres? Nous en parlerons plus tard quand nous verrons l'action de la Chambre. Je passe à la dernière partie de ce sujet.

Nous avons vu comment on pouvait être élu Député, par qui, à quelles conditions, nous avons vu quels sont les droits et les obligations particulières du Député. Il nous reste à nous demander comment on cesse d'être Député.

Je ne parle pas du moyen le plus irrémédiable, je ne parle pas du décès du Député, de sa mort naturelle. Il est clair qu'un Député venant à décéder, on convoque le collége électoral dans un certain délai pour remplacer le Député qui vient de mourir.

Un deuxième moyen c'est la perte des qualités absolument nécessaires pour être Député, c'est-à-dire pour exercer une fonction politique en France. Ainsi, celui qui perdrait la qualité de Français, cesserait évidemment d'être Député, qu'il perde la qualité de Français par naturalisation en pays étranger ou autrement — celui qui n'est pas Français ne peut siéger dans une Chambre française.

Mais on peut ne pas perdre la qualité de Français et perdre cependant la jouissance des droits civils et politiques. Je l'ai dit dans une autre occasion. Celui qui aurait eu le malheur d'encourir la mort civile perdrait la jouissance des droits civils et politiques. Mais perdre ainsi d'une manière absolue la jouissance des droits civils et politiques, c'est être frappé aussi d'une incapacité absolue irrémédiable, substantielle. Ainsi, nul doute, ce me semble, que celui qui encourrait la mort civile, ne perdît la qualité de Député.

On en peut dire autant de celui qui subirait la dégradation civique. Mais qu'arriverait-il de celui qui ne serait pas frappé de mort civile, qui ne subirait pas la dégradation civique, mais serait par un tribunal correctionnel, pour un délit, frappé d'une interdiction temporaire, celui dont les droits civils et politiques seraient suspendus par l'effet d'une condamnation? Vous le savez par vos études, la condamnation aux travaux forcés à perpétuité, à la déportation, emporte la mort civile. Vous savez aussi que, parmi les peines infâmantes, sont le bannissement et la dégradation civique. Or, la dégradation civique, d'après

l'article 34 du Code pénal, consiste entre autres effets « dans la destitution et l'exclusion des con-
» damnés de toutes fonctions, emplois ou offices
» publics, dans la privation du droit de vote, d'élec-
» tion, d'éligibilité et, en général, de tous les droits
» civiques et politiques. » Il est évident que vous ne ferez pas de cet homme-là un Député et que s'il est Député, il doit cesser de l'être.

Mais parmi les peines en matière correctionnelle vous avez celle-ci : « Article 42. Les tribunaux
» jugeant correctionnellement pourront, dans cer-
» tains cas, interdire en tout ou en partie, l'exercice
» des droits civiques, civils et de famille suivants :
» 1° de vote et d'élection, 2° d'éligibilité. » Vous remarquez ces mots interdire *en tout ou en partie* l'exercice des droits civiques. Le condamné ne perd pas les droits civiques, mais pendant un certain temps l'exercice lui en est défendu. Quelque délicat qu'il soit de reconnaître que le fait d'un autre pouvoir puisse rendre la Chambre des Députés veuve d'un de ses membres, il serait difficile cependant de ne pas dire que, dans ce cas-là, le Député cesse d'être Député comme dans le cas où il cesse d'être français. On pourrait dire seulement que c'est à la Chambre de décider s'il est ou non dans ce cas.

Une autre garantie c'est que, si le fait a lieu dans les circonstances prévues par l'article 44 de la Charte, c'est-à-dire pendant la session, le Député ne peut être poursuivi ni arrêté qu'après que la Chambre a permis la poursuite.

Mais dans le cas où il y aurait simple suspension,

pourrait-on dire que le Député doit cesser de faire partie de la Chambre ; ou bien, en prenant l'article à la lettre, doit-on dire : non, il n'est plus éligible, mais il est élu, il est membre de la Chambre, il n'y a pas là une incapacité essentielle?

Mais si, comme il est arrivé quelquefois, le tribunal interdisait pendant cinq ans, cela aurait beau être appelé une suspension, le Député ne pourrait remplir ses fonctions. Cependant, lorsqu'il s'agit d'avoir une opinion positive sur pareille matière, il faudrait un texte précis pour dire d'une manière absolue que l'homme placé dans ces conditions cesse d'être Député. Or, je ne connais pas ce texte. Il y a, au contraire, le précédent d'un Député qui avait subi une condamnation et qui pendant le temps qu'a duré sa suspension n'a pas été remplacé, on serait donc conduit à adopter l'interprétation littérale de l'article du Code pénal, et à dire que la disposition ne s'applique pas à ceux qui sont membres de la Chambre. Au surplus, s'il s'agissait d'un cas se présentant souvent, on pourrait dire qu'il y a là quelque chose à faire. Je me contente de vous signaler ces petites difficultés auxquelles je n'attache pas d'importance. Mais en réalité il n'y a pas une déclaration législative tout à fait précise sur la matière. Quand il s'agit d'exclusion, l'interprétation doit être la plus favorable. En pratique, la Chambre reste maîtresse de décider le cas.

Nous arrivons à une autre espèce. Pour être Député, il faut être Français, jouir des droits civils et politiques, avoir un certain âge et payer cinq

cents francs de contributions directes. Qu'arrivera-t-il si un Député payant aujourd'hui six cents, huit cents, mille francs de contributions directes, n'en payait pas cinq cents deux mois après l'élection, parce qu'il aurait perdu sa fortune, ou pour d'autres raisons. Dirons-nous que c'est là une des causes qui font perdre la qualité de Député? Je ne le pense pas. Quand nous disons que celui qui perd la qualité de Français doit cesser d'être Député, qu'il en est de même de celui qui subit une peine infamante, de celui qui perdrait la jouissance de ses droits civils et politiques, nous supposons des cas où le Député perd une des conditions qui, dans tous les temps, dans tous les pays, seraient toujours nécessaires pour être Député. A coup sûr, vous n'imaginerez pas un système où l'on appelle à délibérer sur les affaires d'un pays des hommes qui ne sont pas de ce pays, ou des hommes qui seraient morts civilement. Il y a là perte des qualités essentielles, indispensables, qui sont et seront toujours exigées. Mais la condition du cens n'est pas de même nature. D'abord le cens est exigé, non comme qualité directe, mais comme présomption d'autres qualités. Le cens était de mille francs avant 1830, il est aujourd'hui de cinq cents francs; il peut augmenter ou diminuer demain. Le cens d'éligibilité, même dans le système de la Charte, n'est pas une condition *sine quâ non*, et la preuve c'est qu'il peut y avoir des Députés qui ne paient pas cinq cents francs. Nous n'examinerons pas ici la convenance du cens, ni de sa quotité, nous prenons les lois telles qu'elles sont et nous disons que nous

sommes conduit à ne pas mettre sur le même rang la qualité de Français jouissant des droits civils et politiques et la qualité d'homme payant tel ou tel cens. Or, cette distinction étant admise, nous ne croyons pas que la qualité de Député soit perdue parce que l'on ne remplirait plus la condition de payer le cens légal. Que trouvons-nous, en effet, à l'article 32 de la Charte? « Aucun Député ne peut » être admis dans la Chambre, s'il n'est âgé de » trente ans et s'il ne réunit les autres conditions » déterminées par la loi. » *Ne peut être admis dans la Chambre.* Mais ici, nous parlons d'un Député admis dans la Chambre, qui en fait partie, et qu'il s'agirait d'exclure. Et la loi de 1831 dit, article 59 : « Nul ne sera éligible à la Chambre des Députés si, » au jour de son élection, il n'est âgé de trente ans » et s'il ne paie cinq cents francs de contributions » directes..... » Je veux bien, car il ne faut jamais employer de mauvais moyens d'interprétation, je veux bien que les mots *au jour de l'élection* se rapportent seulement à l'âge de trente ans. Mais une fois Député, peut-il être exclu et renvoyé de la Chambre parce qu'il aura cessé de payer cinq cents francs de contributions directes? Pourrait-on dire aux électeurs : « L'homme que vous avez choisi » remplissait toutes les conditions quand vous l'avez » élu, mais il est arrivé un changement dans sa » fortune, nous ne voulons pas de votre élu, procédez » à une nouvelle élection. » Où mènerait ce système, ne mènerait-il pas à une espèce d'inquisition permanente sur la fortune de chaque Député? Quand les

Députés arrivent après une élection générale, l'assemblée dans la vérification des pouvoirs est indulgente, et l'expérience a prouvé que presque tous les corps politiques, dans ces vérifications de pouvoirs, s'attachent plutôt à des questions de bonne foi qu'à des questions légales. Il y a peut-être aussi un peu de cette considération qu'aujourd'hui c'est mon tour et que demain ce sera le vôtre, qu'il s'agit de vérifier les pouvoirs des uns et des autres. Mais d'ailleurs à cette première arrivée, les discussions politiques ne se sont pas encore élevées; si la guerre peut se pressentir, elle n'a pas éclaté. Mais lorsque plus tard les opinions se sont formées, que la Chambre s'est partagée en deux, trois ou quatre divisions, lorsque au milieu de tous ces débats s'est révélé le *tantæne animis cœlestibus iræ,* vouloir alors exercer une espèce d'inquisition sur la fortune de chacun, ce serait méconnaître l'esprit de l'institution et sans aucune utilité; car quand il arriverait que sur 459 Députés, il y en eût une dizaine qui ne payassent pas le cens, y aurait-il là un bien grand inconvénient? Que pourrait-il arriver d'ailleurs? On voudrait, sinon exclure, du moins inquiéter le Député qui ne paierait que tout juste le cens; on lui ferait un dégrèvement de quelques francs, ne fût-ce que pour faire naître un débat. Et tout cela sans aucune utilité réelle; ce serait toujours un Français jouissant des droits civils et politiques, qui était parfaitement en règle au moment où il a été admis et qui réunissait toutes les qualités essentielles pour pouvoir continuer à siéger dans la Chambre. Ces considérations me font penser

que le changement dans la fortune du Député n'entraînerait pas la cessation de ses pouvoirs de Député pendant la législature à courir.

Un cinquième moyen c'est l'option. Nous avons déjà dit qu'on ne pouvait être Député que par l'élection d'un collége électoral. Si donc un Député est élu par plusieurs colléges, la loi lui enjoint d'opter pour celui des colléges qu'il préfère. C'est la disposition de l'article 63 de la loi de 1831. Ici c'est une perte de la qualité qui n'est pas absolue, le Député renonce seulement à ce qu'il a de trop.

Je passe à un moyen plus important, la démission. Et la démission peut être expresse ou tacite.

La démission expresse ne peut être reçue que par la Chambre elle même. « La Chambre des Députés, dit » l'article 66 de la loi de 1831, a seule le droit de re» cevoir la démission d'un de ses membres. » Les motifs de cette disposition ne sont pas difficiles à deviner. D'abord il ne faut pas oublier que chacun de ces grands corps de l'État doit être, pour ainsi dire, maître de lui-même quant à la présence ou à l'absence de ses membres. Qu'arriverait-il si la Chambre n'était pas seule chargée de recevoir la démission de ses membres? C'est qu'on pourrait agir dans l'ombre sur les Députés pour obtenir des démissions, et que la Chambre saurait seulement par la convocation d'un collége qu'elle va perdre un membre et en recevoir un autre. Cela ne serait pas conforme au principe d'indépendance des trois pouvoirs. Il faut que la Chambre puisse vérifier si la démission a été libre, si elle est appuyée sur des motifs raisonnables

et suffisants. Il n'y a pas ordinairement de discussion à cet égard parce que la Chambre connaît d'avance les motifs de la démission. Mais si un doute s'élevait, si on pouvait penser qu'une démission a été obtenue par des suggestions, ou n'est pas fondée sur des motifs suffisants, la Chambre pourrait refuser de la recevoir.

J'ai dit en second lieu que la démission peut être implicite. Nous en avons déjà vu un exemple dans le Député qui ne prête pas serment. Il y a un autre moyen qu'il faut bien connaître, je veux parler de l'acceptation de fonctions publiques salariées, je veux parler de la loi du 12 septembre 1830. C'est une conquête du système représentatif en France. « Tout » Député qui acceptera des fonctions publiques sala- » riées, sera considéré comme donnant, par ce seul » fait, sa démission de membre de la Chambre des » Députés. » Voilà le principe et ce que j'appelle une conquête de 1830.

En Angleterre, l'établissement de ce principe a été l'occasion de longues luttes. Là aussi les fonctionnaires publics, et en particulier les sinécuristes, dont l'Angleterre abondait plus qu'aucun autre pays, envahissaient la Chambre des Communes. Tous les efforts faits pour obvier aux inconvénients de ce système avaient été inutiles lorsque dans l'acte de *settlement*, d'établissement de la couronne dans la maison de Hanovre en 1702, on prit un parti, en quelque sorte désespéré : on établit que tous les fonctionnaires publics en masse seraient exclus de la Chambre des Communes. C'était une mesure violente, une

mesure de réaction amenée par l'inutilité des efforts qu'on avait faits même après la révolution de 1688, même sous Guillaume III, pour améliorer cet état de choses. Après cette réaction arriva enfin une mesure d'un autre ordre. En 1706 fut établi le principe que ceux qui seraient nommés à des fonctions publiques après leur nomination à la Chambre des Communes, devraient se soumettre à la réélection. Voilà le principe de la réélection établi en Angleterre en 1706. Et cependant, comme le système de corruption au moyen des emplois et des sinécures n'avait pas cessé, car vous savez qu'il y a vers le milieu du XVIIIe siècle le règne de Walpole, on revint à un nouveau bill portant que ceux qui occuperaient tels ou tels emplois publics ne pourraient pas être Députés.

En France, la question s'était aussi présentée. Une tentative fut faite entre autres pour établir le même principe en 1828 et il y eut alors une brillante discussion que je signale à ceux qui aimeraient approfondir ce point spécial de droit constitutionnel. Entre autres faits cités à la Chambre des pairs on établit que sur 1,500 Députés qui avaient siégé en France dans les différentes Chambres, on en comptait plus de 1,200 qui avaient été fonctionnaires publics. Cependant la mesure ne fut pas adoptée.

Dans la Charte de 1830, à l'article 69, il était dit : « Il sera pourvu successivement par des lois sépa- » rées, et dans le plus court délai possible aux » objets qui suivent : 3° la réélection des Députés » promus à des fonctions publiques salariées. » La loi du 12 septembre 1830 que je viens de citer

n'était que l'accomplissement de cette promesse de la Charte. Et certes, je crois qu'il serait superflu d'insister sur les motifs de cette disposition; la démission forcée du Député qui est promu à des fonctions publiques salariées, en d'autres termes, l'obligation de se soumettre à la réélection tient à des motifs trop manifestes. C'est le seul moyen de garantir la sincérité des candidatures et des élections. Je dis de garantir la sincérité des candidatures, et j'entends par là de s'assurer que l'homme qui aspire aux fonctions de Député, quand même il serait mu par des motifs d'ambition, d'intérêt personnel si vous voulez, n'a pas conçu le projet d'arriver à la députation uniquement, exclusivement pour faire dans la Chambre ses propres affaires et ne prendre aucun soin des affaires du pays. Et alors les élections comme les candidatures gagnent en sincérité et en patriotisme. Non-seulement alors le gouvernement gagne en dignité, mais il trouve dans la loi une protection contre lui-même et contre le dévergondage des sollicitations. Il peut dire en effet aux Députés solliciteurs : « Si vous êtes nommé à cette place, vous ne serez plus Député. » Et ce qui importe encore plus, c'est que la Chambre augmente par là son autorité morale. Si elle a dans son sein des fonctionnaires publics, ce sont des fonctionnaires que les électeurs connaissaient quand ils les ont nommés ou renommés; ce ne sont point des fonctionnaires qui ont demandé les fonctions de Député uniquement pour avoir des places. L'autorité de la Chambre y gagne donc.

Lors de la discussion de 1828 on disait : « C'est là une loi injurieuse, vous supposez donc des intentions basses, coupables. » Mais c'est là, Messieurs le système représentatif, c'est là tout le système de garanties. Croyez-vous que toutes les garanties du monde ne sont pas exigées par le motif qu'on se méfie de quelque chose? Est-ce que la publicité des tribunaux n'a pas quelque inconvénient, est-ce qu'elle est à l'abri de tout reproche? Qui voudrait cependant y renoncer? Pourquoi tout le monde la veut-il? Et pourquoi telles conditions d'éligibilité, pourquoi telles conditions imposées aux fonctionnaires publics eux-mêmes? Il n'y a pas un article de la Charte qui ne soit motivé sur des raisons de méfiance. Ainsi, soumettre à la réélection le Député promu à des fonctions publiques salariées, c'est lui montrer de la méfiance, mais c'est une sûreté qu'on demande alors comme toujours.

De même et je termine par cette observation, c'était un raisonnement faux que celui qu'on faisait en 1828 lorsqu'on disait : « Mais vous renvoyez le même citoyen devant ses électeurs, donc vous reconnaissez que le corps électoral est un corps en quelque sorte permanent, que le Député a un compte à rendre à ses électeurs, vous marchez au mandat impératif. » Mais non, Messieurs, la loi dit que celui qui accepte une fonction publique salariée est censé démissionnaire. Quand il y a démission, on convoque le collége électoral de l'arrondissement qui n'est plus représenté, le fonctionnaire se présente comme tout autre citoyen, il n'est plus que cela. Supposez qu'il y ait

plusieurs vacances à la fois, le fonctionnaire peut se présenter devant un autre collége que celui qui l'avait nommé, ce n'est pas là une même affaire jugée par les mêmes juges. Vous avez été nommé dans telle ou telle position, tels étaient vos rapports avec le pouvoir. Aujourd'hui, par votre choix, ces rapports sont différents, votre position a changé par votre fait, par votre volonté. Eh bien, l'élu doit être avant tout un honnête homme.

Nous disions, dans la précédente séance, que si, après avoir montré à ses électeurs telles et telles opinions politiques, il lui arrivait de bonne foi de changer d'avis, d'adopter d'autres opinions, il doit obéir sans doute à sa conscience, mais il doit en même temps donner sa démission et se représenter devant ses électeurs; le législateur a appliqué cette même règle à la nomination à des fonctions publiques salariées; et c'est une disposition qui rend hommage à la morale, comme elle garantit la pureté des fonctions de Député.

SOIXANTE-DIX-NEUVIÈME LEÇON.

SOMMAIRE

Applications diverses de la loi du 12 juillet 1830 sur la réélection des députés qui acceptent des fonctions publiques salariées. — Exception pour les officiers de l'armée de terre et de mer promus à l'ancienneté. — Durée de la législature. — Question du renouvellement intégral ou partiel de la Chambre. — Inconvénients des législatures trop longues. — Objections contre le renouvellement intégral ou partiel trop fréquent. — Systèmes divers adoptés successivement en Angleterre et en France. — Dissolution de la Chambre. — Une Chambre peut-elle être régulièrement dissoute avant d'avoir été régulièrement constituée? Examen de cette question. — La dissolution doit être nécessairement suivie de la convocation d'une nouvelle Chambre dans le délai de trois mois.

MESSIEURS,

Quelle est la portée de cette disposition de la loi du 12 septembre 1830 : « Tout Député qui acceptera » des fonctions publiques salariées sera considéré » comme donnant par ce seul fait sa démission de » membre de la Chambre des Députés. » Ce sont là des expressions générales, et la loi ne fait qu'une exception en faveur des officiers de terre et de mer qui recevraient de l'avancement par droit d'ancienneté. Que les fonctionnaires soient inamovibles ou révocables, que les fonctions soient temporaires ou définitives, qu'elles soient anciennes ou nouvelle-

ment créées, qu'il y ait nomination ou simplement promotion, avancement, la loi doit être appliquée, il y a lieu à réélection. Toutes ces questions ont été discutées devant la Chambre qui les a résolues de la manière la plus large, et a même appliqué le principe non-seulement aux fonctions donnant des émoluments, des traitements proprement dits, mais à celles qui donnent seulement lieu à des indemnités. Ainsi, un membre de la Chambre avait été nommé par intérim procureur général à Alger. La question était de savoir si les émoluments qu'il avait perçus temporairement devaient être considérés comme un traitement ou comme une simple indemnité, si la loi, en parlant de fonctionnaires publics salariés, voulait parler seulement de fonctionnaires permanents, ou si elle entendait par là tous ceux qui recevraient un salaire à un titre et pour un temps quelconque. La Chambre a résolu la question dans le sens de la généralité de la disposition ; elle a considéré le Député dont il s'agissait comme démissionnaire, et, en conséquence, il a dû, conformément à la loi, se soumettre à la réélection, et il a été réélu.

Dans la même séance, une autre espèce se présentait devant la Chambre. Un membre du corps diplomatique français avait passé d'une ambassade à une autre ambassade. Son rang n'avait pas été changé, il était ambassadeur comme auparavant. Seulement, comme les dépenses de l'ambassade à laquelle il venait d'être appelé étaient plus considérables que dans l'ambassade où il était précédemment, il touchait un traitement plus fort, comme indemnité,

comme accroissement pour les dépenses et frais de représentation. La question était donc de savoir s'il y avait lieu à l'application de la loi, et la raison de douter était qu'il n'y avait pas, disait-on, une promotion véritable puisque le Député était déjà ambassadeur, qu'il ne devait pas être autre chose qu'ambassadeur dans son nouveau poste, et que la différence de traitement ne faisait que compenser la différence dans les frais de représentation. Mais la Chambre a décidé que la disposition de la loi était générale, et que, dès qu'il y avait changement dans la position du Député, il devait être regardé comme démissionnaire et soumis à la réélection.

Ces décisions sont conformes à la lettre et à l'esprit de la loi. Qu'a voulu la loi ? Que le Député qui avait reçu une marque de confiance des électeurs, et qui acceptait des fonctions publiques salariées, fût soumis à la réélection. Qu'importe que les fonctions soient provisoires ou définitives, que la somme reçue comme émolument porte le titre de traitement ou d'indemnité ?

Mais il est une classe de fonctionnaires publics dont la promotion n'est, en quelque sorte, à leur égard que l'accomplissement d'une dette. Ce n'est là ni l'effet de sollicitations, ni une marque de faveur. Je veux parler des officiers de terre et de mer qui sont promus à un grade supérieur non par choix, mais à l'ancienneté, d'après la loi sur l'avancement. Vous savez sans doute que les promotions dans l'armée se font à un double titre : une portion est due à l'ancienneté, une autre portion est laissée au choix de la Couronne. Pour la

portion qui est laissée au choix de la Couronne, l'officier promu à un grade supérieur est soumis à la réélection; mais pour celui qui n'arrive au grade supérieur qu'en vertu de la loi sur l'avancement, par la réalisation d'un droit attaché à sa position, il n'y a point là de faveur possible, il n'y a rien là que les électeurs ne sachent d'avance. Ils savent bien d'avance que s'ils nomment Député un lieutenant, un capitaine, le lieutenant doit au bout d'un certain temps devenir capitaine, le capitaine devenir chef de bataillon. Il n'y a spontanéité ni dans celui qui confère ni dans celui qui reçoit; la promotion n'est que l'acquittement d'une dette. Voici donc la disposition de l'article 3 de la loi : « Sont exceptés de la » disposition contenue dans l'article 1er les officiers » de terre et de mer qui auront reçu de l'avancement » par droit d'ancienneté. »

Comment s'exécute cette loi sur la réélection? Dans le cas où un Député est appelé à des fonctions publiques salariées qu'il accepte, cesse-t-il à l'instant même de siéger dans la Chambre? Que se passe-t-il à cet égard? Le Député qui accepte des fonctions publiques salariées est censé démissionnaire, mais le législateur n'a pas cru cependant qu'il fallût priver immédiatement l'arrondissement électoral de son représentant dans la Chambre; il y a là un intervalle de temps nécessaire entre l'acceptation des fonctions salariées et la réunion du collége électoral qui doit procéder à la réélection. Il est clair que ce sont là deux choses qui ne peuvent avoir lieu le même jour. Il faut, une fois les fonctions publiques conférées et

acceptées, publier l'ordonnance de convocation du collége électoral; cette ordonnance doit précéder d'un certain nombre de jours la réunion du collége; il y a donc là un intervalle de temps pendant lequel le Député reste dans la Chambre. Il ne cesse de faire partie de la Chambre que le jour de la réunion du collége électoral; ce jour-là, il n'est plus Député, et s'il est réélu, car il est rééligible, son droit part de la nouvelle élection. Ce sont les dispositions des articles 2 et 4 de la loi. « Article 2. Néanmoins il continuera » de siéger dans la Chambre jusqu'au jour fixé pour » la réunion du collége électoral chargé de l'élection » à laquelle son acceptation de fonctions publiques » salariées aura donné lieu. Article 4. Les Députés » qui à raison de l'acceptation de fonctions publiques » salariées, auront cessé de faire partie de la Chambre » des Députés, pourront être réélus. »

Jusqu'ici nous avons parlé de la perte de la qualité de Député dérivant de faits personnels, individuels, et sur cette matière il importe de répéter l'observation générale que nous avons déjà faite que le seul et unique juge de ces questions est la Chambre des Députés elle-même. C'est la Chambre qui est le seul juge des questions qui peuvent s'élever sur la validité du mandat d'un de ses membres. Son indépendance comme corps politique n'existe qu'à cette condition. C'est la Chambre seule qui est juge des atteintes que la capacité d'un de ses membres peut avoir subies après son admission, comme elle est juge de cette même capacité au moment de l'élection. Cette compétence pleine, exclusive, de la

Chambre sur ces matières ressort donc de la nature même de son institution. En même temps elle découle positivement des articles 45, § dernier, 62 et 66 de la loi électorale. Enfin, cette compétence pleine et exclusive a reçu une confirmation éclatante par les précédents que je viens de vous faire connaître à l'occasion de deux fonctionnaires soumis à la réélection.

Je passe maintenant à deux autres manières de perdre la qualité de Député qui ne sont plus des faits individuels, je veux parler de l'expiration du temps pour lequel le Député est élu et de la dissolution de la Chambre. La Charte, dans son article 31 dit : « Les Députés sont élus pour cinq ans. » Ainsi, au bout de cinq années, la mission du Député est expirée. Cet article décide une des questions les plus graves et les plus importantes du droit politique spéculatif. Çà a été toujours un sujet d'étude et de discussion que de savoir comment les Assemblées délibérantes électives seraient renouvelées. Les uns préfèrent le renouvellement qu'on appelle intégral, les autres préfèrent le renouvellement partiel. Le renouvellement est intégral lorsque tous les Députés cessent de l'être au même moment, et qu'une réélection générale a lieu, le renouvellement est partiel lorsque, chaque année, une partie des Députés sortent de la Chambre par un système de rotation et sont remplacés au moyen de nouvelles élections. De même les uns regardent comme utile, comme indispensable que la même Chambre puisse siéger pendant une longue suite d'années, les autres considèrent comme

une sauvegarde essentielle de la liberté le renouvellement fréquent de la Chambre au moyen des élections; les uns désirent un Parlement septennal, les autres regardent comme seul utile et légitime le Parlement annuel; et il y a eu des Assemblées annuelles, il y en a eu de bisannuelles, de triennales, etc.

La discussion purement théorique de cette belle et grande question ne m'appartient pas. Cependant chacun de nous, par quelques instants de réflexion, peut facilement deviner les raisons de l'une et de l'autre opinion. Supposez une même Chambre siégeant pendant de longues années, qu'arrive-t-il? Le Député ne songe plus à son origine et l'électeur finit par oublier complètement son Député. Dès lors, dit-on, vous avez une Assemblée délibérante où se livrent sans scrupule des luttes d'ambition parce qu'on n'y redoute guère le jugement des électeurs, ou vous avez une assemblée qui se relâche et s'attiédit tous les jours parce qu'elle manque de stimulants. Le Député donc, livré ainsi d'un côté à lui-même, de l'autre aux séductions dont il peut être entouré devient de jour en jour moins propre à remplir ses hautes fonctions avec zèle, courage, dignité; il s'affaiblit tous les jours parce qu'il n'a pas, comme le géant de la fable, retouché le sol électoral pour y puiser de nouvelles forces.

Quelles sont les objections opposées à ceux qui voudraient non une assemblée de sept ou de neuf ans, mais une assemblée annuelle ou tout au moins biennale? Une pareille assemblée, disent les partisans du système contraire, n'offre aucune espèce de base

à un gouvernement quelconque. Avec une assemblée annuelle vous avez de deux choses l'une, ou des élections fausses, des élections auxquelles le pays n'attache aucune importance et le système est faussé par sa base, ou si vous avez des élections sincères, vives, senties, avec les assemblées annuelles vous avez la fièvre électorale en permanence dans le pays. Le gouvernement ne peut s'occuper que d'élections de Députés, il ne rêve qu'élection et tout le monde perd son temps. Et ce système ne serait pas corrigé par une rotation, par un renouvellement annuel non plus total, mais partiel. Les inconvénients ne seraient pas écartés, parce que vous auriez toujours cette même difficulté que le gouvernement serait forcé de s'occuper toute l'année d'élections, qu'une partie de la Chambre et du pays lui-même serait toujours préoccupé de cette pensée.

Les uns et les autres allèguent des faits, et peut-être les uns et les autres ont-ils en réalité des faits à alléguer, quoique la question soit beaucoup plus complexe qu'elle ne le paraît au premier abord, car elle touche à l'essence même du gouvernement. Mais en thèse générale, il est vrai que si, d'un côté, les assemblées annuelles rendent un gouvernement extrêmement difficile, de l'autre une assemblée qui ne se renouvellerait que trop rarement tomberait dans cet attiédissement dont on a parlé.

Le renouvellement partiel a été appliqué en France, nous le verrons dans un instant, je crois qu'il fut essayé dans l'intention d'affaiblir la Chambre ; le résultat ne répondit pas à l'intention, la Chambre ne

fut pas affaiblie. Mais il faut en convenir, si d'un côté la Chambre n'en fut pas affaiblie, d'un autre côté, il est excessivement difficile qu'aucun plan de gouvernement, que des projets ayant besoin de quelque suite puissent se réaliser lorsque, à chaque instant, les éléments dont la Chambre se compose viennent se modifier. Un corps délibérant finit toujours par se partager au moins en deux partis, le parti du gouvernement et l'opposition. Le renouvellement partiel annuel vient continuellement jeter un élément nouveau dans la Chambre. Or, tous ceux qui ont quelque expérience du système savent que, lorsqu'on aborde une Chambre composée d'éléments nouveaux, ce n'est jamais qu'après quelques mois qu'on peut se rendre un compte exact de l'état de cette assemblée et qu'on peut concevoir quel est le plan de gouvernement possible avec elle. Il y a donc beaucoup de temps perdu.

Quoiqu'il en soit des arguments qu'on présente ainsi de part et d'autre, arguments, je le répète, que nous ne voulons pas juger d'une manière approfondie, la Charte actuelle a adopté le terme de cinq ans.

En Angleterre, on a été un peu plus loin dans la première Révolution, car en 1641, il a été porté un bill pour rendre le parlement anglais triennal. Ce statut fut aboli plus tard sous la Restauration, sous Charles II, en 1664, les royalistes le regardèrent comme une atteinte à la prérogative royale, dans un moment de réaction. Les choses restèrent ainsi jusqu'à la Révolution de 1688. Alors sous Guillaume la question du parlement triennal fut reprise avec

force, quelquefois avec amertume, et la Couronne, quoique portée par Guillaume, résista à l'innovation. Il y eut donc une sorte de lutte parlementaire, mais en 1694 le statut du Parlement triennal fut rétabli, pour être de nouveau aboli lors de l'établissement de la maison de Hanovre. La première année de Georges 1er, le Parlement consentit à révoquer le statut du Parlement triennal et on établit alors le système du Parlement septennal. Et Blackstone, en terminant le chapitre où il rend compte de ces changements, dit avec cette bonhomie apparente qui le caractérise : « Voilà une preuve de pouvoir im-
» mense du Parlement anglais, car cette Chambre
» des Communes, qui n'avait été élue que pour trois
» années seulement, eut cependant la puissance de
» continuer elle-même sa propre vie et de se trans-
» former en Parlement septennal. »

En France, la question du renouvellement des assemblées électives a été diversement jugée selon la diversité des temps et des constitutions. Dans la Constitution de 1791 le renouvellement était à la fois intégral et triennal. En 1795, ainsi que dans la Constitution de 1799, on introduisit le système du renouvellement partiel, il était annuel par tiers dans la Constitution de 1795 et par cinquième dans celle de 1799.

La Charte de 1814 adopta le renouvellement quinquennal mais partiel, c'est-à-dire s'opérant chaque année par cinquième. Il y avait donc chaque année élection pour 50 députés, la Chambre étant de 258 et, je le répète, je crois qu'on frappe juste en pensant que

ce système avait été adopté dans la croyance qu'il affaiblirait cette branche du pouvoir, que le gouvernement ayant une majorité toute faite dans la Chambre, le cinquième qui y entrerait n'aurait pas assez de force pour changer la majorité. Ce calcul, s'il était tel en effet, fut complétement trompé. Ainsi, vous savez qu'on voulut y remédier par les lois de 1820 et de 1824. Par la première on établit le double vote dont nous avons déjà parlé. On doubla ou à peu près le nombre des Députés et on établit les doubles colléges. Et puis en 1824 on supprima le renouvellement partiel et quinquennal pour établir le renouvellement intégral et septennal, et on aurait pu appliquer à la Chambre de 1824 la réflexion du juriste anglais.

La Charte de 1830 a, d'un côté, conservé le renouvellement intégral, mais au lieu de sept ans elle a adopté le terme de cinq ans. Nous avons donc le renouvellement intégral et quinquennal. Mais remarquez que, quand on dit sept ans, on ne dit réellement que six ans, et que, quand on dit cinq ans, on ne dit réellement que quatre ans, et voici pourquoi : Si le gouvernement attendait la dernière année, il s'exposerait à courir la chance des élections, quel que fût l'état des esprits, il n'y aurait pas moyen de reculer. Or, l'expérience a prouvé que le pouvoir n'accepte jamais cette position extrême, il ne consent jamais à s'acculer ainsi au terme extrême. Cela est vrai en France comme en Angleterre. De sorte qu'il préfère abréger d'une année la durée de la Chambre pour faire arriver les élections dans un moment qu'il croit

plus propice à ses intérêts et aux intérêts du pays, plutôt que d'attendre un moment où il faudrait subir les élections, quel que fût l'état des événements et des esprits.

Et ceci m'amène à parler de la dernière cause par laquelle se perd la qualité de député, je veux dire la dissolution de la Chambre. C'est une des prérogatives de la couronne sanctionnée par l'article 42 de la Charte. « Le Roi convoque chaque année les deux » Chambres : il les proroge, et peut dissoudre celle » des Députés. » Le roi donc peut dissoudre la Chambre. Comment s'opère cette dissolution? Elle s'opère par ordonnance royale, et d'après le texte et l'esprit de la Charte, si la Chambre est réunie actuellement, au moment où l'ordonnance royale est portée à sa connaissance, elle doit se séparer à l'instant, elle a cessé d'être un pouvoir de l'État.

Mais, pour que cet effet s'ensuive, il faut cependant que quelques conditions se vérifient, il faut que la dissolution soit opérée régulièrement, légalement, conformément à la lettre et à l'esprit de la Charte constitutionnelle. En conséquence, et en premier lieu, l'ordonnance doit être légale, je veux dire que ce doit être une ordonnance royale contresignée par un ministre responsable, car la dissolution de la Chambre est un des faits graves de la responsabilité ministérielle.

Nous croyons en deuxième lieu que la Chambre, pour être régulièrement dissoute, doit avoir été auparavant régulièrement constituée. Je m'explique : Les élections se font, il y a 459 députés élus ou quelques-

uns de moins s'il y a de doubles ou de triples élections. Ce sont là des Députés, ce n'est pas la vérification des pouvoirs que donne cette qualité; la vérification des pouvoirs écarte tout doute qu'on pourrait avoir sur l'élection, mais la qualité de Député est conférée le jour ou le scrutin les a faits Députés. Or, les élections une fois faites, si le gouvernement ne les trouvait pas conformes à ses désirs, pourrait-il régulièrement dissoudre la Chambre?

Ce fait s'est présenté; une des ordonnances de juillet 1830 prononçait la dissolution d'une Chambre qui n'avait pas été constituée. Les élections étaient faites, mais la Chambre n'avait pas été réunie. Aussi, lors des événements de juillet, que disaient les députés résidant à Paris, dans leur protestation du 27 juillet? Ils disaient : « Les soussignés, régulière» ment élus et résidant à Paris..... attendu d'une » part que la Chambre des Députés n'ayant pas été » constituée n'a pu être régulièrement dissoute..... » Ils reconnaissaient donc qu'il n'y avait pas dissolution régulière d'une Chambre qui n'avait pas été constituée. Je crois qu'ils énonçaient là une opinion conforme à notre droit positif.

Et d'abord, si on voulait se contenter d'un argument purement logique, il n'est pas difficile à trouver. La Charte dit : Le Roi peut dissoudre la Chambre des Députés. Qui dit Chambre, dit Assemblée, dit corps politique délibérant. Or, qui dit corps dit nécessairement une organisation, une constitution de ce corps. Avant l'organisation, il y a les éléments de ce corps, mais pas le corps lui-même. S'il n'y a pas

le corps lui-même, il est impossible de le dissoudre. La Charte ne dit pas qu'on peut rendre nulles les élections, elle dit qu'on peut dissoudre la Chambre. Or, dissoudre la Chambre avant que la Chambre soit constituée en corps délibérant, c'est anéantir les élections, mais non dissoudre ce qui n'existe pas. Aussi en 1830 vous voyez ce que disaient les Députés dans le document dont je viens de parler : La Chambre n'a pas été constituée, donc elle n'a pas pu être régulièrement dissoute. Que disent-ils dans l'autre document? « La réunion des Députés actuellement à » Paris a pensé qu'il était urgent, elle a senti la né» cessité. » Mais ils ne disent pas : « Nous sommes » une Chambre. » Vous trouvez plus tard une ordonnance du lieutenant-général qui convoque la Chambre.

Les Députés de 1830 envisageaient donc la question comme nous le faisons. Mais pour ceux sur l'esprit desquels un argument purement logique n'a pas suffisamment prise, pour ceux, et nous sommes du nombre, qui encore plus que la logique aiment la raison intime des choses, pour ceux là la raison intime des choses conduit à la même conséquence. Qu'est-ce, en effet, que dissoudre une Chambre? Ce n'est pas satisfaire un caprice, c'est faire un acte de haute politique, c'est faire un appel au pays avant l'époque où on doit nécessairement recourir à lui. La Charte dit : « Tous les cinq ans vous reparaîtrez devant le corps électoral, tous les cinq ans il y aura un appel fait au pays au moyen des élections. » Dissoudre la Chambre, c'est anticiper cet appel.

Ainsi le gouvernement ne peut plus marcher avec la Chambre, un ministère perd la majorité. Au lieu de se retirer, il veut en appeler au pays. Si le pays renvoie les mêmes députés, c'est que le pays a jugé que la Chambre avait raison ; il y a donc là un hommage rendu au pays. Or, comment le pays exprime-t-il sa pensée? Il répond à cet appel par l'organe des Députés, par la majorité de l'assemblée ; c'est la majorité de l'assemblée qui est censée expliquer le résultat de cet appel au pays. Or, dissoudre la Chambre avant qu'elle soit réunie, c'est refuser d'écouter le pays; c'est dire : « Envoyez-moi quelqu'un pour expliquer votre pensée » et puis mettre l'envoyé à la porte, ne pas même lui accorder d'audience; c'est vouloir imposer certains hommes aux électeurs. Sans doute, lorsque la Chambre sera constituée, lorsqu'elle aura pris la parole, le pouvoir peut dissoudre encore, et le pays peut encore renvoyer les mêmes députés. Je ne pousserai pas plus loin ces hypothèses. Mais il faut que la voix de la Chambre ait pu être entendue.

Dans le cours régulier des affaires, dans la forme de gouvernement sous laquelle nous vivons, comment les choses doivent-elles se passer? Le gouvernement est ici un gouvernement de persuasion, de raison, de débats, d'arrangement plus ou moins durable. Ainsi, dans le cours ordinaire des choses, comment les affaires doivent-elles se traiter? Il y a dissentiment ; le pouvoir doit essayer de persuader la Chambre, de lui montrer qu'il est dans une voie rationnelle, dans une voie qui doit lui mériter une majorité. Et la Chambre doit essayer d'éclairer le pouvoir, si elle

croit qu'il se trompe. Or, dans un gouvernement pareil, l'idée de dissoudre la Chambre avant qu'elle ne soit constituée est en contradiction directe avec la forme du gouvernement. Lorsqu'on veut donc aller au fond des choses, le résultat est absolument le même que celui que donne la logique.

Je disais donc que la dissolution doit être faite par les voies légales, que l'ordonnance doit être contre-signée par un ministre responsable ; je disais, en deuxième lieu, que pour être régulièrement dissoute, il faut d'abord que la Chambre ait été régulièrement constituée. Une troisième condition textuellement écrite dans la Charte, c'est que la dissolution doit être suivie de la convocation d'une chambre nouvelle dans le délai de trois mois. C'est là une condition *sine quâ non*, une condition telle que, à mon avis, si dans les trois mois une chambre n'était pas convoquée, la dissolution ne serait pas valable, et que la dernière Chambre devrait reprendre son existence.

QUATRE-VINGTIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Question des deux Chambres. — En Angleterre et aux États-Unis, comme en France on n'a eu qu'une seule Assemblée délibérante lorsqu'il y avait une révolution à faire, on en est revenu aux deux Chambres pour organiser les résultats de la révolution. — La coexistence des deux Chambres est pour les uns un principe d'organisation sociale fondé sur l'inégalité des conditions; pour les autres elle n'est qu'une règle d'organisation purement politique, un moyen de donner à la discussion des lois plus de maturité. — La Pairie anglaise est une réalisation du premier système; elle ne représente pas le pays, mais se représente elle-même. Vote par procuration; droit de la minorité de protester contre la décision de la majorité; Pairesses. — Le Sénat américain réalise le second système. — Ancienne Pairie française absorbée peu à peu par la royauté; ce qui en restait disparaît en 1789. — Tentatives de la Restauration pour donner à la nouvelle Pairie française quelque chose de semblable à la Pairie anglaise. Ordonnances du 19 août 1815 et du 25 août 1817 : hérédité de la Pairie; titres de noblesse et majorats attachés à chaque Pairie. — Abolition de l'hérédité en 1830. — La Chambre des Pairs n'est et ne peut être qu'une magistrature politique.

MESSIEURS,

La Charte dit dans son article 14 : « La puissance » législative s'exerce collectivement par le Roi, la » Chambre des Pairs et la Chambre des Députés. » Et dans son article 20 : « La Chambre des Pairs est » une portion essentielle de la puissance législative. »

Nous avons donc maintenant à faire, sur la Chambre des Pairs, la même étude que nous venons de faire sur la Chambre des Députés.

De toutes les questions du système représentatif qui ont préoccupé les publicistes et les hommes d'État, il n'en est pas qui ait donné lieu à des opinions plus divergentes et à des discussions plus animées que celle de savoir s'il est dans l'intérêt général d'avoir une seule et unique assemblée délibérant sur les affaires publiques, ou s'il vaut mieux que deux assemblées coexistant l'une près de l'autre soient appelées nécessairement, comme branches distinctes du pouvoir législatif, à donner leur concours pour la confection des lois. Chacun a cherché dans l'histoire des faits, des exemples, des résultats à l'appui de son système, et il est irrécusable que le fait le plus général dans le système représentatif, c'est la coexistence de ces deux corps délibérants. Nous les trouvons en Angleterre, aux États-Unis, en France, et dans le plus grand nombre des constitutions représentatives plus ou moins pâles, plus ou moins imparfaites qui se sont établies dans d'autres pays de l'Europe sur le modèle de leurs aînées en civilisation et en liberté. Tels sont le. Portugal, l'Espagne, dans la constitution nouvelle qui a succédé à celle des Cortès, l'Allemagne, au moins dans la plus grande partie. Le seul exemple remarquable du contraire est celui de la Suisse où il n'existe partout qu'une seule assemblée délibérante, soit pour les affaires générales, soit pour les affaires cantonnales. Il ne serait peut-être pas difficile d'en rechercher et d'en donner une ex-

plication historique : mais cette digression, en dehors de notre travail, nous mènerait trop loin.

Une autre observation qu'on a faite et qui n'est pas sans importance, c'est que, soit en Angleterre, soit aux États-Unis, soit en France, on a senti le besoin d'une seule assemblée délibérante, lorsqu'on avait une révolution à faire ou à parachever, et qu'on est revenu ensuite aux deux Chambres pour organiser les résultats de la révolution. Ainsi en Angleterre, lors de la Révolution de 1640, la Chambre des lords disparut pour être rétablie plus tard. Aux États-Unis, dans la première Constitution, celle de 1776, lorsque les États-Unis n'étaient encore que des insurgés combattant contre le gouvernement de la mère patrie, il n'y eut qu'une seule Chambre ; le système des deux Chambres ne fut adopté que dans la réorganisation de 1787.

Le même fait s'est vérifié en France. En France, les États généraux furent convoqués en 1789, et alors éclata la Révolution qui était déjà depuis longtemps préparée dans les esprits et dans les mœurs. Vous connaissez les trois ordres dont se composaient les États généraux. L'ordre de la noblesse et l'ordre du clergé allèrent, sous l'action de la Révolution, se fondre dans une assemblée unique, l'Assemblée nationale. Cet état de choses fut sanctionné ensuite par la Constitution de 1791, qui institua une seule assemblée ; il fut maintenu par la Constitution de 1793. Mais déjà, en 1795, le pouvoir législatif se partage en deux branches, en deux assemblées délibérantes, le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des

Anciens. Et plus tard, dans la Constitution de l'an VIII, vous avez le Corps législatif et le Tribunat.

Je dis que c'est là un fait historique très-remarquable. En effet, une assemblée unique dans les circonstances dont nous parlons était une sorte de dictature délibérante et agissante, et, il faut le dire, l'instrument le plus propre à atteindre le but qu'on se proposait, but qui ne pouvait être atteint qu'au moyen d'une grande force, d'une grande puissance, d'une grande rapidité et d'une absence à peu près complète de contrôle sur les opérations de l'assemblée. C'était un levier puissant qu'une assemblée unique. Aussi vous voyez l'identité de fait. Et certes, dans ces cas-là, ce ne sont pas de pures vues théoriques qui dirigent les hommes, c'est l'empire des faits. Dans les trois pays, le fait a été le même. Les Américains, Anglais d'origine, d'habitudes, de traditions gouvernementales, Anglais au point que leur législation civile, leur législation pénale et, au fond, toutes leurs institutions étaient calquées sur les institutions anglaises, les Américains, lorsqu'ils sont en révolution, ne suivent pas du tout la tradition anglaise des deux Chambres, ils n'ont qu'une seule Chambre. En 1787, le fait est accompli, le levier a opéré, il s'agit de régulariser. Ils reviennent alors à la tradition des deux Chambres.

Il en est de même en Angleterre. La Chambre des lords, qui a des racines si puissantes, une autorité si ancienne, tombe devant les mêmes exigences; elle disparaît à peu près sous l'action de la révolution.

En France, sans doute les États généraux n'avaient

pas cette grande autorité morale dans le pays qu'obtient une institution qui agit tous les jours, qui se reproduit dans ses effets régulièrement, qui a une liaison intime avec les idées de la nation ; les États généraux n'avaient pas été convoqués depuis longtemps. Cependant ils sont convoqués suivant les traditions anciennes. Ils ont trois ordres qui prétendent représenter trois grands faits sociaux. Sous l'action de la Révolution, ils se fondent en une seule assemblée, et ce n'est qu'en 1795 qu'on songe à une division du pouvoir législatif en deux Chambres.

Mais si vous étiez curieux d'approfondir ces recherches historiques, et de vous rendre un compte encore plus exact des faits que vous y rencontrerez, il serait utile de vous faire remarquer que, au fond, ceux qui soutiennent la nécessité de la coexistence de deux assemblées délibérantes, ne se rattachent pas tous à un même principe organisateur. Les uns rattachent la nécessité des deux Chambres à un principe d'organisation sociale ; les autres n'y voient qu'une règle d'organisation purement politique.

Je dis que les uns rattachent le système des deux Chambres à un principe d'organisation sociale. Voici, en effet, comment ils raisonnent : L'inégalité des conditions, disent-ils, est un fait social nécessaire, inévitable, permanent ; à un degré plus ou moins grand, avec des variétés plus ou moins saillantes, vous le retrouvez partout et en tout temps. Dès lors, il semble à la fois juste et utile, pour le maintien des libertés publiques, de faire dans l'organisation une case à part pour les sommités sociales. Cela est juste,

car ces sommités sociales, par leur nature de sommités sociales excitant contre elles de grandes jalousies, il est équitable de leur donner un moyen particulier de se défendre. Cela est utile au maintien des libertés publiques, parce que ces sommités sociales étant investies d'un grand pouvoir social, si on ne leur fait pas une case à part dans l'organisation politique, elles useront de cette influence pour envahir l'assemblée unique, et s'emparer exclusivement à leur profit du maniement des affaires publiques.

Vous voyez que, dans ce système, on rattache le fait de l'existence des deux Chambres à un principe d'organisation sociale. En d'autres termes, dans ce système, l'existence des deux Chambres n'est autre chose qu'un accommodement, une transaction entre l'aristocratie et la démocratie. L'aristocratie et la démocratie siégent dans les deux Chambres, se placent l'une à côté de l'autre, et par cette juxtaposition essaient de vivre en paix. En d'autres termes encore, il y a une Chambre haute et une Chambre basse, comme disent les Anglais, une Chambre aristocratique et une Chambre populaire ou démocratique.

Les autres ne fondent pas la coexistence de deux Chambres sur les mêmes données, ne la font pas remonter au même fait social. Ils ne voient dans cette institution qu'une question de convenance et d'arrangement rationnel du pouvoir législatif. Il faut, disent-ils, deux Chambres pour donner à l'action législative plus de lenteur, à la discussion des lois plus de maturité et, ainsi, à l'intérêt général plus de garanties. Dans ce système, on ne s'embarrasse pas essentielle-

ment de savoir de quels éléments seront composés les deux Chambres. Ce qu'on veut avant tout, c'est qu'il y ait deux assemblées, pour qu'il y ait double discussion, double délibération. Ce qu'on veut, c'est qu'une Chambre ne puisse pas même imaginer d'exercer une sorte de dictature, sachant que l'autre pourrait s'y opposer. Ce qu'on veut avant tout, c'est qu'une Chambre ne puisse pas se livrer à des mouvements désordonnés. Dans ce système, il n'y a pas une Chambre haute et une Chambre basse ; il y a deux assemblées, deux magistratures politiques qui se contrôlent l'une l'autre, et se forcent ainsi réciproquement à un examen approfondi de toutes les questions, à une délibération des affaires mûre, sensée, profitable à la chose publique. Il n'y a pas là une question de rang, de prééminence, parce que l'organisation des deux Chambres n'est qu'une pure organisation politique. Et si les défenseurs de ce système préfèrent composer la deuxième Chambre, comme le sénat américain, d'hommes plus âgés, plus expérimentés, même plus riches, c'est uniquement parce qu'il est utile de conserver dans toute sa pureté d'un côté l'élément progressif, de l'autre l'élément conservateur des sociétés civiles.

J'explique leur système : Prenons l'exemple des États-Unis. Vous avez la Chambre des représentants, composée de membres qui sont ou peuvent être plus jeunes que les sénateurs. C'est là, dit-on, où siége le principe de vie, le principe de progrès, le principe d'impulsion pour les efforts sociaux. Et il faut cette Chambre là, cette Chambre qui représente le principe

du grand progrès, la Chambre qui doit donner l'im pulsion, pour qu'il n'y ait pas stagnation sociale. Et puis, vous avez à côté une autre Chambre qui est composée d'hommes plus âgés, d'hommes qui ont déjà pris part au mouvement des affaires, d'hommes plus expérimentés, si vous voulez même d'hommes placés dans une position sociale plus fortunée et plus intéressés à conserver ce qui existe. Eh bien, voici, dit-on, ce qui arrive : Nous avons une Chambre à principes progressifs, l'autre à principes conservateurs, l'une qui a mission de donner l'impulsion, l'autre qui a mission de régler cette impulsion, l'une pousse, l'autre retient dans une juste mesure, et c'est ainsi que par la combinaison de cette double force, la société marche sans courir et que vous réalisez l'idée d'un progrès sage et continu.

Telles sont les deux théories capitales, essentiellement distinctes l'une de l'autre, comme vous le voyez, qui aboutissent l'une et l'autre au fait de la coexistence de deux Chambres, mais l'une à la coexistence de deux Chambres représentant des éléments sociaux décidément distincts, comme une Chambre aristocratique et une Chambre démocratique, l'autre à la coexistence de deux Chambres représentant l'une une action plus vive, l'autre une action plus réfléchie, plus mûre, mais non un élément différent.

Et enfin, comme le droit public aussi à son ecclectisme, vous trouverez des publicistes qui prennent les principes et les bases de l'un et de l'autre système, qui veulent les amalgames. Et ceux-là arrivent à

l'institution des deux Chambres soit, disent-ils, parce que dans toute société le fait de l'inégalité des conditions existant, il importe de le régler, soit parce que, quand même cela n'existerait pas, il faut deux Chambres pour la meilleure confection des lois.

C'est avec la connaissance de ces principes divers qu'il vous sera maintenant facile de faire ce que nous ne pouvons pas faire ici cependant, étudier cette belle question dans les faits, dans l'histoire et vous rendre compte du but véritable des différents systèmes. Car, encore une fois, l'un et l'autre système peut s'appuyer sur l'autorité de faits historiques.

Ainsi, évidemment la pairie anglaise est une réalisation du premier système, ou, pour mieux dire, on a fait ce que les auteurs des arts poétiques ont fait, il les ont tirés des poëmes existants. De même le premier système a été tiré de l'étude de la Constitution anglaise, le deuxième de l'étude de la Constitution américaine. La pairie anglaise, en effet, n'est pas une représentation du pays, c'est la Chambre des Communes qui est une représentation du pays; il se pourrait que la Chambre des Pairs fût une représention du pays prise dans d'autres éléments, mais à proprement parler elle n'est pas une représentation du pays, non, elle se représente elle-même, elle délibère pour son propre compte. Et en voici la preuve : Un pair anglais a le droit de voter par procuration. Ainsi, il peut ne pas aller à la Chambre, ne pas assister à la discussion, ne prendre aucune part à la délibération et, au moment du vote, donner pouvoir à un de ses collègues de voter pour lui. S'il était là comme

représentant du pays, son premier devoir serait d'assister à la discussion. Il vote par procuration parce qu'il exerce un droit tout personnel. Il y a plus, quand la Chambre des lords a pris une résolution, quand elle a, je suppose, adopté un projet de bill, les Pairs qui se sont trouvés en minorité peuvent protester et faire insérer leur protestation dans le procès-verbal de la séance. C'est dire : « Nous ne nous soumettons pas à la majorité. » C'est là un fait particulier à la Chambre des Pairs anglaise qu'elle soit obligée de recevoir la protestation des dissidents, fussent-ils trois ou quatre seulement. C'est là encore une conséquence de ce fait que la pairie anglaise se représente elle-même.

Enfin, une troisième preuve plus frappante encore, c'est qu'il y a des Pairesses, qui ne sont pas des femmes de Pairs, mais sont Pairesses par elles-mêmes et qui, en cette qualité, jouissent des priviléges attachés à la pairie, c'est-à-dire entre autres quelles ne sont justiciables que de la Chambre des Pairs. Or, comme les femmes n'assistent jamais aux assemblées, comme elles ne délibèrent pas, vous voyez que le titre de Pair est autre chose qu'un titre politique. S'il était un titre politique, il n'y aurait pas de Pairesses qui ne fussent femmes de Pairs. De même, on ne voterait pas par procuration. Enfin, on n'aurait pas le droit de protester légalement contre la décision de la majorité. Ces faits seuls prouvent que la pairie anglaise est autre chose qu'une magistrature politique. Les Pairs anglais, une fois investis des droits et prérogatives de la pairie, siégent à la

Chambre *jure proprio*. Ils représentent la pairie anglaise, mais ils ne représentent pas le pays.

Aux Etats-Unis, au contraire, le Sénat peut dire qu'il est aussi représentant du pays. Qu'importe qu'une Chambre soit prise parmi ceux qui paient un cens plus élevé ou qui sont plus âgés. Ils sont là pour délibérer sur les affaires générales du pays comme l'autre Chambre et ils ne peuvent pas faire ces actes purement personnels de puissance individuelle que fait un Pair anglais. Le Pair anglais, avec cette différence que la marche de la civilisation a introduite, représente un peu le seigneur féodal qui dit : « Vous » paierez cela si vous voulez, moi je ne veux pas, et » ma raison la voici, » ajoute-t-il en brandissant son sabre. Aujourd'hui les formes sont un peu changées, mais quand on vient protester contre le vœu de la majorité, quand il y a des Pairesses jouissant des droits de la pairie, comme dans certains pays des femmes jouissaient des droits du fief à défaut de mâles, on peut dire qu'il y a là une Chambre des Pairs représentant non le pays, mais elle-même.

En France, d'autres vous expliqueront mieux que je ne pourrais le faire, l'institution de l'ancienne pairie, l'organisation des États généraux. Il y eut d'abord ces sept grandes pairies qu'on pourrait appeler les pairies de la France. La Couronne fort heureusement les absorba peu à peu dans ce grand travail d'unité française, que nous avons vu. Enfin, la pairie française était devenue en fait une lettre patente qu'on obtenait du Roi et qui vous donnait des priviléges plus honorifiques que réels. Et si vous en

doutez, ouvrez l'historien peut-être le plus original que la France ait eu, ouvrez les mémoires de Saint-Simon et lisez ses plaintes amères sur la décadence de la pairie ; ces plaintes ont leur éloquence.

La pairie donc était réduite à un titre que le roi absolu conférait. De même l'organisation des Etats généraux comme représentation d'un ancien fait social comprenait trois ordres, le clergé, la noblesse et le tiers état ; tout cela disparut sous l'action de la grande révolution. Tout ce qui restait de féodal fut complétement aboli en 89. Les priviléges du clergé disparurent comme ceux de la noblesse, le principe de l'égalité civile fut établi, et, en conséquence, ces titres qui étaient déjà bien pâles, bien effacés, disparurent complétement du sol de la France.

Arrivons en 1814. En 1814 la Charte consacra l'institution de deux Chambres délibérantes, l'une sous le nom de Chambre des Pairs, l'autre sous le nom de Chambre des Députés des départements, et je vous ai fait déjà remarquer que cette addition « *des départements* » a disparu dans la Charte de 1830. Ainsi, Chambre des Pairs et Chambre des Députés. Évidemment, ce nom de Pair ne représente plus ce qu'il a pu, à une autre époque bien éloignée, représenter en France et il ne représente pas même ce qu'il représente en Angleterre. La Chambre des Pairs, sous la Charte de 1814, n'était au fond et ne pouvait être, et le principe général du système français ne permettait pas qu'elle fût autre chose qu'une magistrature politique, et le nom de Pair ne pouvait avoir d'autre signification que celle qu'il pouvait

tirer de l'article 34 de la Charte de 1814, devenu l'article 29 de la Charte de 1830 : « Aucun Pair » ne peut être arrêté que de l'autorité de la » Chambre et jugé que par elle en matière crimi- » nelle. »

Il y eut, à la vérité, sous l'empire de la Charte de 1814, une sorte d'oscillation et puis un travail pour faire de la Chambre des Pairs quelque chose qui ressemblât davantage à la Chambre anglaise et qui lui donnât peut-être un caractère autre que celui de haute magistrature politique. Que trouvons-nous, en effet, dans les lois et ordonnances de ce temps-là? D'abord l'article 27 de la Charte de 1814 s'exprimait ainsi : « La nomination des Pairs de France » appartient au Roi. Leur nombre est illimité : il » peut en varier les dignités, les nommer à vie, ou » les rendre héréditaires, selon sa volonté. » Plus tard, une ordonnance du 19 août 1815, s'appuyant sur la faculté exercée au roi par l'article 27 de la Charte, disait : « Article 1er. La dignité de Pair est et » demeurera héréditaire de mâle en mâle, par ordre » de primogéniture, dans la famille des Pairs qui » composent actuellement notre Chambre des Pairs. » — Article 2. La même prérogative est accordée » aux Pairs que nous nommerons à l'avenir. — » Article 3. Dans le cas où la ligne directe viendrait » à manquer dans la famille d'un Pair, nous nous » réservons d'autoriser la transmission du titre dans » la ligne collatérale qu'il nous plaira de désigner; » auquel cas le titulaire ainsi substitué jouira du » rang d'ancienneté originaire de la pairie dont il se

» trouvera revêtu..... — Article 4. Les lettres pa-
» tentes..... porteront toutes collation d'un titre
» sous lequel sera instituée chaque pairie. — Ar-
» ticle 6. Ces titres seront ceux de baron, vicomte,
» comte, marquis et duc. »

Mais ceci n'aurait pas suffi ; car on peut concilier ces deux idées, magistrature politique et droit héréditaire. Ce ne sont pas là deux idées incompatibles. Il y eut alors quelque chose de plus ; il y eut l'établissement des majorats. « A l'avenir, dit l'ordon-
» nance du 25 août 1817, dans son article 1er, nul
» ne sera par nous appelé à la Chambre des Pairs,
» les ecclésiastiques exceptés, s'il n'a, préalablement
» à sa nomination, obtenu de notre grâce l'autorisa-
» tion de former un majorat et s'il n'a institué ce
» majorat. » Vous savez déjà que la législation des majorats avait été établie sous le régime impérial.

L'ordonnance du 25 août 1817 institue trois classes de majorats de Pairs : ceux attachés au titre de duc, qui ne peuvent être composés de biens produisant moins de 30,000 francs de revenu net ; ceux attachés aux titres de marquis et de comte, qui ne peuvent s'élever à moins de 20,000 francs de revenu net, et ceux attachés aux titres de vicomte et de baron, qui ne peuvent s'élever à moins de 10,000 francs de revenu net. Les majorats doivent être constitués en immeubles libres de tous priviléges et hypothèques et en rentes sur l'État, après toutefois qu'elles auront été immobilisées. Enfin, les majorats de Pairs sont transmissibles à perpétuité, avec le titre de la pairie, au fils aîné, né ou à naître, du fondateur

du majorat, et à la descendance naturelle et légitime de celui-ci de mâle en mâle et par ordre de primogéniture, de manière que le majorat et la pairie soient toujours réunis sur la même tête.

Il y eut donc, vous le voyez, quelques tentatives pour faire de la pairie nouvelle quelque chose qui eût quelque ressemblance avec la pairie anglaise. C'était là lutter contre le nouvel ordre de choses, et, en conséquence, lutter inutilement.

La Chambre des Pairs actuelle, je le répète, est une magistrature politique. Dans la Charte de 1830, la Chambre des Pairs a été maintenue, mais elle n'est plus héréditaire. C'est la disposition du § 29 de la loi du 29 décembre 1831, qui forme l'article 23 de la Charte. Dans la révision de la Charte, en 1830, on avait dit : « L'article 23 de la Charte sera soumis à » un nouvel examen. » Il fut en effet soumis à la révision, et l'une des dispositions de la loi, qui est devenue l'article 23 de la Charte, porte : « Leur di- » gnité est conférée à vie, et n'est pas transmissible » par droit d'hérédité. » Mais je le répète, quand même la pairie serait héréditaire, elle n'en serait pas moins une simple magistrature politique. Ce sont les souvenirs des traditions féodales, qui ont donné à la Chambre des Pairs anglaise ces prérogatives dont je viens de vous indiquer quelques-unes. Dans un pays où la féodalité a complétement disparu, dans un pays où le principe de l'égalité civile est le principe dominant, il est évident qu'il n'y a et qu'il ne peut y avoir, dans l'organisation du pouvoir, que des fonctions politiques, des fonctions très-élevées, mais

toujours et uniquement des fonctions politiques.

Après ces faits et ces notions générales, nous allons faire, sur la Chambre des Pairs, le même travail que nous avons fait sur la Chambre des Députés. Nous allons examiner comment on devient Pair de France, quelle est la mission du Pair de France, quels sont ses droits particuliers en tant que Pair de France, et enfin comment on peut perdre la qualité de Pair de France. Alors nous aurons les éléments des deux Chambres, et nous pourrons constituer ces deux branches du pouvoir législatif. Nous nous poserons alors ces deux questions : Quelles sont les attributions de l'une, quelles sont les attributions de l'autre de ces deux branches du pouvoir législatif ? Enfin, question dernière et finale, comment chacune de ces deux branches du pouvoir législatif exerce-t-elle les attributions que la loi leur confère ? Vous voyez le cadre complet de notre travail à cet égard.

QUATRE-VINGT-UNIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Conditions d'admissibilité à la pairie. Loi du 29 décembre 1831 introduite dans la Charte comme nouvel article 23. — Notabilités parmi lesquelles le Roi peut choisir les Pairs de France. Elles doivent être rangées sous trois chefs distincts : services rendus au pays (§ 2 à 18 et § 20 de la loi); notabilité intellectuelle (§ 19); notabilité de fortune combinée avec certaines autres conditions (§ 21 et 22). — Droits et prérogatives du Pair de France. — Les Pairs ne peuvent être arrêtés pour quelque cause que ce soit, même en matière civile qu'avec l'autorisation de la Chambre et ne peuvent être jugés que par elle en matière criminelle. — Aucun traitement, dotation ni pension ne peuvent être attachés à la dignité de Pair. — Dotation du Sénat impérial; efforts du Sénat pour la conserver; dispositions prises par la Restauration en faveur des anciens Sénateurs.

MESSIEURS,

L'hérédité de la pairie ayant été abolie par la loi de 1831, il n'y a aujourd'hui qu'un seul moyen de devenir Pair de France. Ce moyen, c'est la nomination, l'élection si vous voulez, et cette élection est confiée à la Couronne. « La nomination des membres de la Chambre des Pairs, dit le § 1er de l'article 23 de la Charte, qui est aujourd'hui la loi fondamentale de la pairie française, la nomination des membres de la Chambre des Pairs appartient au Roi. »

Le nombre des Pairs de France n'est pas limité. Le § 28 de l'article 23 établit en propres termes que le nombre des Pairs est illimité. Mais le Roi n'est pas libre de conférer la dignité de Pair à toute personne quelconque. La loi a posé des conditions, a tracé des limites dans lesquelles le droit de la couronne doit se renfermer. Il faut donc satisfaire à certaines conditions pour pouvoir être promu à la dignité de Pair de France, la volonté royale ne suffit plus depuis la loi de 1831, les Pairs doivent être pris dans certaines catégories. Et les catégories de personnes aptes à être promues à la dignité de Pair peuvent être rangées sous trois chefs distincts. Les unes tirent leur capacité des services rendus au pays, les autres de leur notabilité intellectuelle, s'il est permis de s'exprimer ainsi, les autres enfin de leur fortune, de leur notabilité pécuniaire combinée avec certaines autres conditions.

Je dis que les uns tirent leur capacité à pouvoir être nommés Pairs de France des services rendus au pays. Ce sont les personnes désignées dans l'article 23, § 2 à 18. Ainsi : « Le Président de la Cham-
» bre des Députés et autres assemblées législatives. »
On a dit ici « et autres assemblées législatives » parce qu'il pourrait exister des hommes qui auraient présidé les anciennes assemblées législatives autres que la Chambre des Députés. « — Les Députés qui
» auront fait partie de trois législatures, ou qui
» auront six ans d'exercice; — les maréchaux et
» amiraux de France ; — les lieutenants généraux et
» vice-amiraux des armées de terre et de mer après

» deux ans de grade; » c'est la condition qui les distingue des premiers, il leur faut deux ans de grade, « — les Ministres à département. » On dit ministres à département pour les distinguer de ceux qui auraient pu être nommés ministres sans portefeuille. Ainsi, vous pouvez vous rappeler qu'après la révolution de juillet, le premier cabinet se trouvait composé de ministres à portefeuille et de ministres sans portefeuille. Eh bien, ici on dit *ministres à département*, c'est-à-dire ministres placés à la tête des départements ministériels entre lesquels se divise l'administration générale du royaume : — « Les ambassadeurs après » trois ans et les ministres plénipotentiaires après » six ans de fonctions. » Vous savez qu'il y a une hiérarchie diplomatique. Tous les agents diplomatiques n'ont pas le même rang; le premier rang appartient aux ambassadeurs, viennent ensuite les ministres plénipotentiaires et les envoyés extraordinaires, puis les ministres résidents, etc.; cela finit par le simple chargé d'affaires. Ainsi, pour être apte à devenir Pair, il faut être ambassadeur ou ministre plénipotentiaire et remplir ces fonctions depuis trois ans dans le premier cas, et dans le second depuis six ans. « — Les conseillers d'État après dix ans de service » ordinaire; — Les préfets de département et les » préfets maritimes après dix ans de fonctions. » Vous savez que la France n'est pas seulement divisée en départements administratifs; il y a sous d'autres rapports des divisions différentes, sous le rapport militaire il y a les divisions militaires, sous le rapport judiciaire il y a les ressorts de cours royales, sous le

rapport maritime les préfectures maritimes. « — Les
» gouverneurs coloniaux après cinq ans de fonctions;
» — Les membres des conseils généraux électifs
» après trois élections à la présidence ; — Les maires
» des villes de trente mille âmes et au-dessus après
» deux élections au moins comme membres du corps
» municipal, et après cinq ans de fonctions de
» mairie. » On veut que l'opinion publique ait rendu
par ces élections réitérées hommage à la manière
dont les fonctions ont été remplies. « — Les prési-
» dents de la cour de cassation et de la cour des
» comptes : — Les procureurs généraux près ces
» deux cours après cinq ans de fonctions en cette
» qualité ; — Les conseillers de la cour de cassation
» et les conseillers maîtres de la cour des comptes
» après cinq ans, les avocats généraux près la cour
» de cassation après dix ans d'exercice ; — Les pre-
» miers présidents de cours royales après cinq ans
» de magistrature dans ces cours ; — Les procureurs
» généraux près les mêmes cours après dix ans de
» fonctions ; — Les présidents des tribunaux de com-
» merce dans les villes de trente mille âmes et au-
» dessus après quatre nominations à ces fonctions. »
Il faut y ajouter, § 20 : « Les citoyens, à qui, par
» une loi, et à raison d'éminents services aura
» été nominativement décernée une récompense na-
» tionale. »

La deuxième source de capacité pour la nomination à la pairie, dérive, avons-nous dit, de la notabilité intellectuelle. Elle se trouve au § 19 de l'article 23 : les Pairs de France peuvent être choisis parmi « Les

» membres titulaires des académies de l'Institut. » Je dis *des académies* de l'Institut, le texte dit : *des quatre académies* : or, vous savez qu'aujourd'hui il y en a cinq : l'Académie française, l'Académie des sciences, l'Académie des inscriptions et belles-lettres, l'Académie des beaux-arts et enfin l'Académie des sciences morales et politiques, je nomme celle-ci la dernière parce qu'elle a été instituée ou rétablie en dernier lieu et depuis la loi de 1831. Mais il est évident que c'est celle-là surtout qui peut fournir des hommes ayant la notabilité intellectuelle pour arriver à la Chambre des Pairs.

La troisième source de capacité pour la nomination à la pairie, dérive de la fortune, d'après les § 21 et 22 du même article 23 de la Charte. Les Pairs de France peuvent être choisis d'après le § 21, parmi « Les propriétaires, les chefs de manufacture et de » commerce et de banque payant trois mille francs » de contributions directes, soit à raison de leurs » propriétés foncières depuis trois ans, soit à raison » de leurs patentes depuis cinq ans, lorsqu'ils auront » été pendant six ans membres d'un conseil général » ou d'une chambre de commerce. » D'après le § 22 « Les propriétaires, les manufacturiers, commer- » çants ou banquiers, payant trois mille francs d'im- » positions, qui auront été nommés Députés ou juges » des tribunaux de commerce, pourront aussi être » admis à la pairie sans autre condition. » Entre les deux paragraphes, la différence se réduit à ceci : comme règle, lorsqu'on réunit les conditions de fortune requises, il faut avoir été membre d'un conseil

général ou d'une Chambre de commerce pendant six ans, il ne suffirait pas de posséder des propriétés depuis trois ans ou de payer sa patente depuis cinq ans. Le paragraphe suivant fait une exception ; ces conditions ne sont pas nécessaires lorsqu'on aura été nommé député ou juge d'un tribunal de commerce.

Voilà les conditions de capacité nécessaires pour pouvoir être nommé Pair de France. Il y a dans ces articles au fond, surtout dans les deux derniers et, disons mieux, dans les trois derniers, il y a toute l'histoire du pays. Chacun raisonnera à sa guise pour savoir si les conditions sont trop larges ou trop étroites, personne ne niera qu'en fait il y ait là l'histoire du pays, quand on lit en l'an de grâce 1836 que, pour pouvoir être membre de la Chambre des Pairs il suffira d'être membre d'une académie ou d'être chef d'une grande maison de commerce et de payer un impôt à raison de la patente. Certes, si un ancien Pair de France, si Saint-Simon venait à ressusciter et à voir pareille chose, il en perdrait la tête.

J'ajoute deux dispositions à celles que je viens de vous montrer. Toujours dans cet article 23, qui est terriblement long, il est dit, § 23, que « Le titulaire » qui aura successivement exercé plusieurs des » fonctions ci-dessus, pourra cumuler ses services » dans toutes pour compléter le temps exigé dans » celle ou le service devrait être le plus long. » Ainsi, je suppose un homme qui aurait été avocat général près la cour de cassation. En cette qualité,

il aurait besoin de dix ans d'exercice. Eh bien, s'il avait été auparavant maire, préfet, etc., il pourrait cumuler le temps passé dans ces fonctions avec celui qu'il aurait passé dans celles d'avocat général pour constituer ses dix ans.

Telles sont les conditions d'admissibilité à la pairie décrétées par la loi du 29 décembre 1831. Elles ont été introduites dans la Charte et forment aujourd'hui partie intégrante de la Charte constitutionnelle, mais avec la clause expresse que « ces conditions d'admissibilité à la pairie pourront être modifiées par une loi. » C'est le texte même du § 26 de la loi de 1831.

Vous voyez donc qu'au fond la Chambre des Pairs aujourd'hui est aussi une Chambre élective, puisqu'on n'y arrive plus par droit de naissance, si ce n'est les princes du sang (article 26 de la Charte). C'est là la seule exception à la règle qu'on arrive à la Chambre des Pairs par nomination royale.

Parmi les conditions d'admissibilité, je n'ai fait aucune mention de l'âge et, en effet, il est à peu près inutile d'en parler, car quelles sont les personnes qui peuvent arriver aujourd'hui à la Chambre des Pairs dans l'âge de la jeunesse. Il n'y a que les princes du sang; quant aux autres, c'est à peu près impossible, car ce n'est pas à vingt ans, ni à vingt-cinq qu'on peut avoir été dix ans conseiller d'État, préfet, avocat général, etc. Les conditions d'admissibilité donc, impliquent d'une manière générale un âge assez mûr.

Il y a pourtant un article de la Charte, c'est l'ar-

ticle 24, qui dit : « Les Pairs ont entrée dans la » Chambre à vingt-cinq ans, et voix délibérative à » trente ans seulement. » C'est la reproduction d'un article de la Charte de 1814, et, en 1814, cet article avait une grande importance, puisque la pairie était héréditaire et qu'on pouvait être Pair de France en naissant. Aujourd'hui, c'est un article à peu près sans application ; il ne s'applique qu'aux princes du sang. Il a été conservé tel quel d'abord parce qu'il n'a aucun inconvénient, et ensuite parce qu'il avait son application lors de la révision de la Charte de 1830. L'hérédité de la pairie n'a été abolie qu'en décembre 1831. Il pouvait donc y avoir, même après la révision de la Charte, des Pairs arrivés par droit acquis avant l'abolition de l'hérédité de la pairie ; il pouvait y avoir, et il y avait en effet, des fils de Pairs qui n'étaient pas encore reçus, mais qui avaient un droit acquis.

Quoi qu'il en soit, s'il arrivait par extraordinaire qu'on fût nommé Pair avant vingt-cinq ans, on ne pourrait avoir entrée à la Chambre qu'à cet âge, et on ne pourrait avoir voix délibérative qu'à trente ans.

La nomination des Pairs de France se fait par ordonnances royales individuelles (§ 27 de l'article 23). Ces ordonnances sont, comme toutes les ordonnances royales, contresignées par un ministre, et elles sont ensuite vérifiées par la Chambre des Pairs. Le règlement intérieur de la Chambre des Pairs porte : « Article 74. Lorsqu'un Pair a été nommé, et que » l'ordonnance de sa nomination, accompagnée des

» titres justificatifs, est parvenue au Président, celui-
» ci en informe la Chambre dans sa plus prochaine
» séance. » Voilà une opération qui a quelque res-
semblance avec la vérification des pouvoirs dans la
Chambre des Députés. « Article 75. Trois Pairs
» désignés par le sort sont chargés de vérifier l'or-
» donnance de nomination. — Cette commission fait
» son rapport séance tenante. — S'il n'y a point de
» réclamation, le Président déclare que le nouveau
» Pair sera reçu dans la séance suivante. »

Qu'est-ce que cette vérification de l'ordonnance royale? La nomination des Pairs appartient à la Couronne. La loi constitutionnelle a tracé les conditions d'admissibilité, la Couronne doit se renfermer dans ces conditions. Le § 27 de l'article 23 de la Charte porte, en outre, que les ordonnances de nomination « mentionneront les services et indiqueront les titres » sur lesquels la nomination sera fondée. » La vérification de la Chambre des Pairs portera sur l'âge du Pair de France, puisqu'il ne peut voter à la Chambre que s'il a vingt-cinq ans. On vérifiera si les titres qu'il produit sont d'accord avec l'ordonnance qui le nomme.

Qu'arriverait-il si l'ordonnance nommait Pair de France une personne n'ayant pas les conditions d'admissibilité. Il arriverait un des cas où l'assemblée et le gouvernement ne sont pas d'accord. L'assemblée a l'obligation de recevoir le Pair de France, si sa nomination est légale et régulière; elle n'a pas le droit d'examiner la nature de ses services, elle n'a qu'à voir si la nomination est faite conformément au § 27 de

l'article 23 de la Charte. Dans ce cas, elle n'a rien à dire des mérites intrinsèques de la nomination. Dans le cas contraire, elle peut suspendre l'admission d'une personne qui se présenterait ainsi porteur d'une nomination irrégulière.

La mission du Pair de France est de remplir consciencieusement les doubles fonctions législatives et judiciaires qui lui sont attribuées. Or, quels sont les droits particuliers dont le Pair de France est investi en sa qualité de Pair de France, dans le but de le mettre en état de bien remplir les fonctions particulières auxquelles il a été appelé? Nous avons vu quels sont les droits et prérogatives particuliers du Député en tant que Député. Faisons la même chose pour le Pair de France en tant que Pair.

Le Député, avons-nous dit, n'a pas de responsabilité légale. La même règle, par les mêmes motifs de raison et de droit positif, s'applique au Pair de France. Il n'a aucune responsabilité légale pour ses opinions, pour ses votes. Autrement, la Chambre des Pairs ne serait plus une branche indépendante du pouvoir législatif. Je ne reviens pas sur ce que j'ai dit à cet égard.

Les Députés ont en outre une espèce d'inviolabilité personnelle. Et nous l'avons expliqué également en expliquant les articles 43 et 44 de la Charte. Il en est de même des membres de la Chambre des Pairs, et leur inviolabilité est plus étendue. L'article 29, en effet, porte que : « Aucun Pair ne peut être arrêté que » de l'autorité de la Chambre, et jugé que par elle en » matière criminelle. » Telle est la disposition de la

loi, et je vous ai fait remarquer, au commencement de la dernière séance, qu'au fond le titre de Pair aujourd'hui n'a pas d'autre signification que celle qu'il peut tirer de cet article, c'est-à-dire de la garantie que la loi accorde aux Pairs de France, et qui consiste à ne pouvoir être jugés que par leurs collègues.

Aucun Pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre, et jugé que par elle en matière criminelle. Cette disposition doit être entendue d'une manière assez générale, et les précédents sont d'accord avec cette interprétation. Aucun Pair ne peut être arrêté que de l'autorisation de la Chambre, pour quelque cause que ce soit, même en matière civile. Ainsi, la contrainte par corps ne peut être exercée contre un Pair de France, si ce n'est avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie. Quant aux Députés, ainsi que nous l'avons vu, il y a une disposition expresse pour la session et pour les six semaines qui la précèdent ou la suivent ; il n'y a pas de limites pour les membres de la Chambre des Pairs, la disposition est générale.

De même, quand on dit que les Pairs ne peuvent être jugés que par la Chambre en matière criminelle, il faut entendre par là en général tout ce qui n'est pas matière civile. Ainsi, qu'il s'agisse de faits criminels proprement dits ou de faits correctionnels, peu importe, le Pair de France ne peut être traduit devant aucune justice pénale que celle de la Chambre elle-même. Telle est la garantie, telle est la prérogative attribuée au Pair de France par l'article 29 de la Charte.

Ainsi encore, d'après les règles de compétence, si un Pair de France se trouvait, dans une affaire criminelle, avoir des complices, il les entraînerait avec lui devant la Chambre des Pairs.

Une troisième prérogative qui, pour le dire en passant, appartient également aux Députés, c'est que les Pairs de France peuvent se dispenser du service de la garde nationale ; c'est une disposition de la loi sur la garde nationale.

Quant aux services comme jurés, ils peuvent être excusés dans certaines circonstances.

Voilà les prérogatives du Pair de France. En a-t-il d'autres? Aurait-il quelques avantages matériels, pécuniaires, comme Pair de France? Non, Messieurs, et il y a à cet égard une défense expresse dans la Charte, toujours au même article 23 : « A l'avenir, » aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pourront être attachés à la dignité de » Pair. »

Pour ceux de vous qui sont jeunes, cet article peut être énigmatique ; il demande quelques explications historiques. *A l'avenir*, dit cet article. Donc pour le passé, il y a eu des dotations, des pensions, des traitements attachés à la qualité de Pair. Ceci nous ramène au Sénat impérial.

Le Sénat impérial avait été doté et richement doté par l'Empereur. Non seulement il y avait ce qu'on appelait les sénatoreries, ce qui rappelait un peu les commanderies des anciens ordres de chevalerie, mais il y avait une dotation. Pour abréger, il suffit de savoir que cette dotation, à la chute de l'Empire, se trouvait

de six millions et quelque chose de revenus, dérivant de sources diverses : prélèvements sur les forêts, rentes sur l'État, etc. Cette dotation était régie par l'administration du Sénat, les revenus étaient versés dans la caisse du Sénat, tout cela était distinct et séparé du trésor de l'État. Les Sénateurs ont eu d'abord 25,000 francs, puis 36,000 francs.

Le Sénat impérial, qui n'avait jamais ni dominé, ni dirigé les événements, et qui était moins maître des événements d'alors, s'avisa tout à coup de donner signe de vie lorsque l'heure de sa mort venait de sonner. Vous savez qu'il imagina, lui aussi, de faire un projet de constitution. Un des articles de cette constitution, l'article 6, portait entre autres dispositions : « La dotation actuelle du Sénat et des sénato-
» reries leur appartient. Les revenus en sont parta-
» gés également entre eux, et passent à leurs suc-
» cesseurs. Le cas échéant de la mort d'un Sénateur
» sans postérité masculine directe, sa portion re-
» tourne au Trésor public. Les Sénateurs qui seront
» nommés à l'avenir, ne peuvent avoir part à cette
» dotation. » Mais la constitution du Sénat n'a jamais été une constitution de la France ; elle mourut bientôt avec ses auteurs, et on eut la Charte de 1814.

Cependant, l'auteur de la Charte de 1814 paraissait lié d'une certaine reconnaissance envers le Sénat impérial, et il rendit, le 4 juin 1814, une ordonnance ainsi conçue : « Article 1er. La dotation actuelle du
» Sénat et des sénatoreries est réunie au domaine de
» la couronne.... — Art. 2. Les membres du Sénat,
» nés Français, conserveront une pension annuelle

» de 36,000 francs, et leurs veuves une pension de
» 6,000 francs, après toutefois, à l'égard des veuves,
» que nous aurons reconnu que cette pension leur
» est nécessaire pour soutenir leur état. Article 4.
» Au fur et à mesure de la mort de chaque membre
» du Sénat, la portion du traitement qui lui était
» assignée, sera définitivement réunie au domaine
» de la couronne et confondue avec ce domaine. »

Arrivèrent bientôt les désastres de 1815 et les réactions de cette époque ; et alors il y eut encore des pensions, il y eut des traitements ; mais en dernier résultat, et pour abréger une histoire qui n'est pas d'une grande utilité aujourd'hui, toute cette affaire se trouva livrée, en quelque sorte, à l'arbitraire. Il y eut des Sénateurs qui eurent des pensions plus ou moins fortes, et des Pairs de France qui n'avaient pas été Sénateurs eurent part à ces préférences royales. Il y eut même des procès : Quelques Sénateurs prétendirent qu'ils avaient un droit propre à ces pensions. Mais leurs prétentions furent repoussées par les tribunaux. Au fond, les tribunaux décidèrent que la dotation n'appartenait nullement aux sénateurs individuellement, mais au Sénat considéré comme corps constitué, comme corps politique, comme un des pouvoirs de l'État ; qu'en conséquence, le corps politique ayant cessé d'exister, la dotation devait revenir à l'État qui l'avait accordée, et que les Sénateurs n'avaient pas le droit, comme les membres d'une société, de se partager le fonds social. C'était une dotation qui avait été accordée au Sénat non en tant que réunion d'hommes, mais en tant que corps politique,

d'après les idées de ce temps où on croyait qu'il fallait avoir 36,000 francs de revenu pour faire les affaires de la France. Les tribunaux ajoutaient que, en conséquence de ce principe, il était libre à l'auteur de l'ordonnance de la modifier, de la changer, parce qu'il avait été libre de l'accorder ou de ne pas l'accorder.

Voilà fort en abrégé l'histoire de ces traitements, de ces dotations, de ces pensions. Quoique bien incomplète, elle suffit pour vous faire comprendre le sens de cet article de la Charte. En 1830, on a voulu couper court à l'idée de faire de la fonction de Pair de France un titre à des dotations quelconques, et on a dit : « A l'avenir, aucun traitement, aucune pen- » sion, aucune dotation ne pourront être attachés à » la dignité de Pair, » comme on avait dit ailleurs que les Députés ne recevraient aucun traitement de l'État.

QUATRE-VINGT-DEUXIÈME LEÇON.

SOMMAIRE

Obligations des Pairs de France. — La qualité de Pair de France ne peut se perdre que par la perte de la qualité de Français, par la perte des droits civils et politiques ou par la démission.

Constitution des deux Chambres. — Convocation par le Roi. — Les Chambres ne peuvent être convoquées séparément, sauf le cas où la Chambre des Pairs doit siéger comme Cour de Justice. — Elles doivent être convoquées chaque année. La sanction de cette importante disposition se trouve en France dans le vote annuel de l'impôt et du contingent de l'armée, comme il se trouve en Angleterre dans le vote annuel de l'impôt et du *mutiny-bill*

MESSIEURS,

Nous avons vu quels sont les droits et les prérogatives particuliers des Pairs de France à raison de la haute magistrature dont ils sont investis. Voyons maintenant quelles sont les obligations que les mêmes fonctions leur imposent.

La première est sans doute de remplir exactement la mission dont ils sont investis, de se rendre en conséquence à la convocation des Chambres faite par la Couronne. Nous avons déjà parlé de cette convocation en parlant de la Chambre des Députés, nous avons cité l'art. 42 de la Charte constitutionnelle,

ainsi que l'article et le titre 1er de la loi réglementaire du 12 août 1814. Les Députés sont convoqués, ainsi que nous l'avons dit, par des lettres closes du Roi, adressées à chacun des Députés et contresignées par le ministre de l'intérieur. Les Pairs de France sont convoqués également par des lettres closes du Roi, visées par le chancelier de France, parce qu'il y avait alors un chancelier de France qui était en même temps garde des sceaux, et ces lettres de convocation sont transmises à chaque Pair de France par le grand référendaire de la Chambre. Il importe seulement de faire remarquer, dès ce moment, que les Pairs peuvent être convoqués, soit pour remplir les fonctions de Chambre en tant que branche de pouvoir législatif, soit pour remplir les fonctions judiciaires, quand la Chambre des Pairs siége comme cour de justice, ainsi que vous pouvez le voir à l'article 28 de la Charte. Il en résulte, quoique la règle ne soit écrite nulle part, il en résulte, par la nature même des choses, que les Pairs qui veulent remplir consciencieusement leurs fonctions ne doivent pas prendre de congés arbitraires pendant les vacances de la Chambre des Pairs. Les passeports des Pairs leur sont délivrés par le grand référendaire.

La deuxième obligation pour les Pairs, comme nous l'avons expliqué pour les Députés, c'est la prestation de serment. La loi du 31 août 1830 ne concerne pas seulement les fonctionnaires publics, elle concerne les membres de la Chambre des Députés, elle concerne également les membres de la Chambre des Pairs. Aussi, à l'article 3, après avoir dit : « Nul

» ne pourra siéger dans l'une ou l'autre Chambre
» s'il ne prête le serment exigé par la présente loi. »
On ajoute : « Tout Pair qui n'aura pas prêté serment
» dans le délai d'un mois, sera considéré comme
» personnellement déchu du droit de siéger dans la
» Chambre des Pairs. »

Cette expression : « Sera considéré comme *personnellement* déchu, etc., » a quelque chose d'énigmatique aujourd'hui; on se demande pourquoi le législateur n'a pas dit tout simplement : le Pair de France qui se refuse à la prestation de serment *est censé démissionnaire* ou *perd la qualité de Pair de France.* Mais c'est que la loi dont je parle est du 31 août 1830 et que la loi qui abolit l'hérédité de la pairie, est du mois de décembre 1831. Lorsqu'a été rendue la loi de 1830, on avait bien dit dans l'article 69 de la Charte que l'article 23 serait révisé dans la session de 1831, mais on ne pouvait savoir encore quel serait le résultat de la discussion qui devait s'élever en 1831 et si l'hérédité serait ou non abolie. Si l'hérédité n'était pas abolie, l'article ne présentait aucune obscurité, le Pair de France qui refusait de prêter serment était personnellement déchu sans qu'il fût porté atteinte au droit de son héritier. D'ailleurs, même lorsque l'hérédité de la pairie fut abolie ainsi que je vous l'ai fait remarquer dans la dernière séance, il y avait encore quelques Pairs qui arrivaient à la Chambre par droit héréditaire, il pouvait se faire qu'un Pair de France, ayant refusé de prêter serment, mourût avant la loi qui devait statuer sur l'hérédité, et d'après la loi de 1830,

le refus de serment du père ne préjudiciait pas au droit du fils. Les termes de la loi s'expliquent donc par ce fait qu'elle a été rendue lorsque la question de l'hérédité de la Pairie était encore pendante.

Enfin, une dernière obligation particulière du Pair de France, en tant que Pair de France, c'est l'obligation de se conformer au règlement de la Chambre.

Il me reste maintenant à dire quelques mots sur les circonstances en vertu desquelles on peut perdre la qualité de Pair de France.

La pairie est inamovible, elle a cela de commun avec les fonctions de l'ordre judiciaire, elle est conférée à vie. Cependant il est évident qu'on n'est pas Pair de France si on n'a pas les qualités substantielles que cette magistrature politique exige. Si on perd la qualité de Français, on cesse d'être Pair de France, un étranger ne peut être Pair de France, puisque même un étranger naturalisé ne peut l'être s'il n'a pas des lettres de grande naturalisation.

Ce que je dis de la perte de la qualité de Français, doit nécessairement s'appliquer à un fait quelconque, par lequel un Pair de France serait privé de la jouissance des droits civils et politiques. Il est évident qu'il ne pourrait plus remplir aucunes fonctions publiques, à plus forte raison ne pourrait-il plus remplir une fonction politique.

Mais ces deux cas exceptés, perte de la qualité de Français et perte des droits civils et politiques, il n'y a guère d'autres cas dans lesquels on puisse perdre la qualité de Pair. Nous avons vu, parmi les condi-

tions d'admissibilité, la fortune, la qualité de membre de certaines corporations scientifiques ou littéraires. Eh bien, supposez qu'un homme, après avoir été nommé Pair de France ,vienne à perdre cette fortune qui a été une des conditions de son admissibilité, supposez que, par une circonstance qu'on ne peut guère prévoir, il perde sa qualité de membre de l'Institut ; eh bien, il ne cessera pas d'être Pair de France, pas plus qu'un Député, une fois admis dans la Chambre ne perdra la qualité de Député s'il cesse de payer le cens.

Peut-on cesser d'être Pair de France par démission ? C'est là une question importante dans la Chambre des Députés, parce que la Chambre des Députés doit être composée d'un certain nombre de personnes et que, quand il vient à en manquer une, le collége électoral qui l'avait nommée, a le droit de la remplacer. Dans la Chambre des Pairs, la question a moins d'importance. Comme le nombre des Pairs est illimité, le Roi peut nommer dix Pairs sans qu'un seul meure ou se retire. La question de la démission à la Chambre des Pairs n'a, au fond, aucune importance pratique, celui qui refuse de prêter serment après avoir été nommé Pair de France, donne par là sa démission implicitement, si l'on peut appeler démission le refus de remplir des fonctions avant d'avoir commencé à les remplir ; celui qui refuse le serment s'abstient plutôt qu'il ne donne sa démission. Quoi qu'il en soit de la question de mots, peu importe, il est clair que le refus de serment est une espèce de démission et quelque opinion qu'on veuille avoir sur

la démission explicite, il est certain qu'un Pair de France qui ne veut pas remplir ses fonctions ne peut pas y être forcé.

Enfin, il est certain que les autres moyens par lesquels on perd la qualité de Député, ne sont pas applicables au Pair de France.

Voilà ce que nous avions à dire sur les éléments dont se composent les deux assemblées délibérantes qui partagent avec la Couronne le pouvoir législatif dans le système français. Voilà les éléments dont se compose la Chambre des Députés, voilà les éléments dont se compose la Chambre des Pairs. Mais jusqu'ici nous avons considéré ces éléments, si je puis parler ainsi, dans leur individualité. Nous avons cherché à connaître comment un citoyen français peut être élevé à la dignité de Pair de France ou appelé par la confiance de ses concitoyens à la Chambre des Députés et quels sont les devoirs et obligations particulières que ces fonctions imposent à ceux qui en sont investis. Mais nous n'avons pas encore une Chambre des Députés et une Chambre des Pairs, puisque, ainsi que nous l'avons dit à l'occasion d'une question constitutionnelle assez curieuse, un corps n'existe pas encore tant qu'il n'est pas constitué. Quelle est donc l'organisation de ces deux branches du pouvoir législatif, la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés.

C'est avant tout la convocation qui donne naissance à la constitution des Chambres et en particulier à la constitution de la Chambre des Députés. La convocation, nous l'avons déjà dit, c'est l'action de la puis-

sance royale par laquelle les deux Chambres sont appelées à se réunir, à se constituer, à concourir à l'exercice de la puissance législative. L'article 42 de la Charte dit : « Le Roi convoque chaque année les » deux Chambres. » La convocation des Chambres est donc un droit de la Couronne comme leur prorogation, comme la dissolution de la Chambre des députés.

Mais ce droit de convocation, ce droit de la puissance royale, est-il sans limites, sans règles, sans conditions? Non, Messieurs, la Couronne a seule le droit de convoquer les Chambres, mais premièrement la Couronne ne peut pas convoquer une Chambre sans l'autre. Ainsi, l'article 21 de la Charte nous dit : « Elle (la Chambre des Pairs) est convoquée par le » Roi en même temps que la Chambre des Députés. » La session de l'une commence et finit en même » temps que celle de l'autre. » Ainsi, toute tentative d'une branche de la puissance législative de fonctionner sans l'autre est prévue et défendue par la Charte. Ni la Chambre des Pairs, ni la Chambre des Députés ne peut siéger seule, tout acte de puissance législative qui émanerait de l'une ou de l'autre, quand même il aurait la sanction royale, ne serait pas une loi. Mais il y a plus, le législateur n'a pas même voulu que les deux Chambres siégeassent successivement, qu'on pût porter un projet de loi devant la Chambre des Pairs, la Chambre des Députés n'étant pas assemblée, et puis clore la session de la Chambre des Pairs et convoquer la Chambre des Députés pour n'avoir qu'une Chambre délibérante à la fois. Le législateur ne l'a pas voulu; il a voulu que le gouvernement

eût à traiter à la fois avec l'une et avec l'autre. L'article 42 parle de la convocation et de la prorogation comme de choses s'appliquant en même temps à l'une et à l'autre Chambre. Voici maintenant l'article 22 : « Toute assemblée de la Chambre des Pairs qui serait » tenue hors du temps de la session de la Chambre » des Députés, est illicite et nulle de plein droit. » Il n'y a qu'une seule exception, c'est le cas où la Chambre des Pairs siége comme cour de justice et uniquement pour remplir les fonctions judiciaires. Mais hors ce cas, il lui est défendu de siéger sans la Chambre des Députés et les actes qu'elle ferait alors seraient nuls de plein droit.

Pourquoi cette défense est-elle énoncée sous le chef de la Chambre des Pairs plutôt que sous celui de la Chambre des Députés? Par une raison toute simple, c'est que la Chambre des Députés, une fois dissoute, n'existe plus. Une fois que l'ordonnance de dissolution a paru, il n'y a plus ni président, ni secrétaires, ni Députés. Mais la Chambre des Pairs n'est pas dans le même cas ; il y a toujours des Pairs de France, ils sont les mêmes, ils sont inamovibles, ils ont leur président, leur grand référendaire ; c'est un corps qui n'est pas réuni, mais qui peut l'être d'un moment à l'autre, tandis que la Chambre des Députés peut s'ajourner, peut être prorogée et dissoute. Quand elle ne fait que s'ajourner, c'est comme si la Chambre existait toujours. C'est une chose qu'il ne faut pas perdre de vue. Quand il n'y a qu'ajournement, la session dure toujours ; quand il y a prorogation, il y a la Chambre qui termine une session et

commence une autre session quand elle revient. Voilà pourquoi la défense dont je parle a été mise sous le chef de la Chambre des Pairs plutôt que sous celui de la Chambre des Députés.

Ainsi donc une première limité posée par la Constitution au droit qu'a la Couronne de convoquer les Chambres, c'est qu'elle ne peut pas les convoquer séparément.

Une deuxième limite plus importante encore, c'est que la convocation des Chambres doit être annuelle. La Couronne peut convoquer les Chambres, une, deux, trois ou quatre fois dans un an; elle ne peut pas laisser passer l'année sans les convoquer. C'est le texte précis de la Charte. « Le Roi convoque chaque année les deux Chambres, » dit l'article 42. Ainsi ce qui est arrivé souvent en Angleterre, où les Rois sont restés quelquefois plusieurs années sans convoquer les Chambres, ne peut se retrouver chez nous. Mais quelle est la sanction de cette disposition de l'article 42? Si une sanction était nécessaire, si ce n'était pas là une de ces dispositions pour lesquelles l'opinion publique a le plus de force, vous trouveriez la sanction dans la Charte elle-même. Voici, en effet, ce que dit l'article 41 : « L'impôt foncier n'est » consenti que pour un an; les impositions indirec- » tes peuvent l'être pour plusieurs années. » Les impôts sont décrétés annuellement. Qu'arriverait-il donc si les Chambres n'étaient pas convoquées, c'est que, à l'expiration du temps pour lequel les impôts auraient été décrétés, on ne pourrait plus percevoir l'impôt; les contribuables pourraient refuser de les

payer, et les tribunaux ne pourraient pas les y forcer. Voilà la sanction, et une sanction des plus efficaces du système représentatif, le vote annuel de l'impôt, et, en l'absence de ce vote annuel, illégalité de tout impôt, culpabilité de tout juge, de tout fonctionnaire public qui se prêterait aux mesures prises pour faire payer des contributions qui ne seraient plus légalement imposées. Vous voyez donc quel concours de volontés préventives il faudrait pour qu'un pareil système pût exister même momentanément. Il faudrait des citoyens au milieu desquels il ne se trouverait pas un seul *Hampden*, un seul homme qui osât refuser l'impôt; il faudrait des fonctionnaires qui osassent se prêter à cette exaction, des tribunaux qui osassent prononcer de pareils jugements, et une force publique qui osât les faire exécuter.

L'article 69 de la Charte disait : « Il sera pourvu » successivement par des lois séparées, et dans le » plus court délai possible, aux objets qui suivent.... » 4° le vote annuel du contingent de l'armée. » Impôt d'hommes comme d'écus, vote annuel. Or, ce vœu de la Charte de 1830 a été réalisé par la loi du 11 octobre 1830. Cette loi a établi que le contingent annuel de l'armée serait voté chaque année par la Chambre ; il ne pourrait pas être voté pour deux ans. Qu'arriverait-il donc si, une année, les Chambres n'étaient pas réunies ? Il n'y aurait pas d'impôt qu'on pût légalement percevoir, et on ne pourrait pas légalement appeler un seul homme sous les armes. Les soldats dont le temps de service serait achevé auraient droit à leur congé, et pas un seul conscrit ne pourrait

être forcé de se rendre sous les drapeaux. Il faudrait, pour avoir de l'argent et des hommes, commettre une double illégalité.

L'Angleterre nous avait précédés dans ces faits et dans ces institutions dont la France a été longtemps privée, et elle y a trouvé les moyens de résister aux entreprises du despotisme. Plus d'une fois, les Rois d'Angleterre avaient essayé de gouverner de longues années sans convoquer le Parlement; lorsque le Parlement se montrait difficile pour voter les subsides, lorsqu'il y avait quelque brouillerie entre les Rois et le Parlement, les Rois essayaient de gouverner sans le Parlement. Ils le pouvaient jusqu'à un certain point, tantôt parce que les perceptions en argent que faisait la Couronne ne lui étaient pas allouées par le Parlement, de sorte qu'il y avait un certain revenu qui était indépendant des subsides du Parlement. Vous savez de quels moyens odieux s'étaient servis les Rois d'Angleterre pour se passer des subsides de la nation, et comment ils n'avaient pas rougi de se mettre à la solde de l'étranger. Quelquefois aussi ils avaient essayé, par des interprétations abusives de la puissance royale, de lever des impôts sans le concours du Parlement.

Aussi, lorsqu'enfin éclata la grande Révolution de 1640, il y eut une réaction même sous ce point de vue, une réaction telle qu'on adopta des moyens violents pour obliger le Roi à convoquer le Parlement. Ensuite les choses rentrèrent dans une voie régulière, et en dernier résultat, après la Révolution de 1688, l'Angleterre a garanti la convocation annuelle de son

Parlement par deux moyens tout à fait analogues à ceux qui sont en vigueur chez nous. Le premier, c'est le vote annuel de l'impôt. Toutes ces perceptions indirectes abusives de la Couronne ont été supprimées ; la Couronne vit des *allowances* que lui vote le Parlement et comme Couronne, c'est-à-dire pour sa liste civile, et comme gouvernement.

L'autre garantie est ce que les Anglais appellent le *mutiny bill*, le bill sur la révolte, sur l'insubordination des troupes. L'armée anglaise vit, comme toutes les armées du monde, sous une loi exceptionnelle, sous une justice particulière. Les délits militaires sont du ressort des cours militaires, et pendant longtemps la législation des cours militaires a été abandonnée complétement au pouvoir arbitraire du gouvernement. Mais par ce qu'on appelle le *mutiny bill*, il est statué que ce bill, qui autorise la justice des cours militaires, qui légitime leur procédure, donne le droit de ramener les déserteurs sous les drapeaux, ainsi que de punir tous les actes d'insubordination dans l'armée, n'est qu'un bill annuel, et qu'au bout de l'année si le bill n'est pas renouvelé, toute cette juridiction militaire disparaît. Ainsi le jour où le *mutiny bill* ne serait pas renouvelé, toutes les troupes pourraient déserter ; il n'y aurait pas un seul tribunal militaire qui pût siéger sans crime, et les juges militaires qui condamneraient à mort un soldat pour délit militaire seraient jugés par les autres cours comme assassins.

Il est arrivé, il y a peu de mois, que le ministère anglais avait oublié le jour où le *mutiny bill* expirait ;

il s'est trouvé obligé d'avoir son bill en quarante-huit heures. Si l'oubli avait duré quelques jours de plus, il y aurait eu quelque temps pendant lequel l'armée anglaise n'aurait été retenue sous les drapeaux que par sa bonne volonté. Vous voyez donc qu'il est nécessaire que le Parlement anglais soit convoqué tous les ans. Autrement, on risquerait de n'avoir ni argent ni armée.

Nous n'avons pas le *mutiny bill*, mais nous avons quelque chose qui en tient lieu dans le vote annuel du contingent. Si ce vote n'avait pas lieu, nous aurions bien encore une armée pour le moment, mais il n'y arriverait plus de conscrits, tandis que les soldats ayant achevé leur temps pourraient s'en aller. Le moyen anglais est plus fort que le nôtre, mais le nôtre est suffisant.

QUATRE-VINGT-TROISIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Constitution de la Chambre des Pairs. — Président nommé par le Roi. — Modes divers suivis pour la nomination des Commissions chargées de l'examen des propositions et projets de loi; cette nomination est à la Chambre des Pairs, donnée facultativement au Président. — Police de l'assemblée. — Attributions du Président lorsque la Chambre est formée en Cour de justice. — Le Président est officier de l'État civil pour les princes et princesses de la famille royale. — Grand référendaire. — Division de la Chambre en bureaux. — Publicité des séances.
Constitution de la Chambre des Députés. — Bureaux provisoires; doyen d'âge. — Président nommé par la Chambre. — Division en bureaux; ce sont les bureaux qui nomment les Commissions. — Questeurs.

MESSIEURS,

Les formes de la convocation des deux Chambres ont été déjà indiquées. Le Roi convoque les Chambres par une ordonnance qui fixe le jour de l'ouverture de la session, et alors les Pairs reçoivent des lettres closes ainsi que les Députés. Il y a ce qu'on appelle la séance royale dont les formes vous sont sans doute connues et que vous trouverez détaillées dans les articles 2, 3, 4, 5, 6 et 7 du titre 1er de la loi réglementaire du 13 août 1814.

Quand l'ouverture a été faite, le garde des sceaux

annonce que la session est ouverte. La session est ouverte, mais les Chambres, et en particulier celle des Députés, ne sont pas encore constituées. Voyons donc comment les Chambres se constituent, s'organisent pour pouvoir ensuite vaquer à leurs fonctions, entreprendre les travaux qui leur sont confiés.

L'organisation de la Chambre des Pairs suppose une présidence. Il y a un président, des vice-présidents, un grand référendaire. Le président de la chambre des Pairs est nommé par le Roi. « La Cham- » bre des Pairs, dit l'article 25 de la Charte, est pré- » sidée par le chancelier de France, et, en son » absence, par un Pair nommé par le Roi. » Sous la Restauration, il y avait un chancelier de France, aujourd'hui il y a seulement un président de la Chambre des Pairs. Il y a, en deuxième lieu, des vices-présidents, en troisième lieu, un grand référendaire, dignité créée par l'ordonnance du 4 juin 1814, par la même ordonnance qui a affecté le palais du Luxembourg et ses dépendances à la Chambre des Pairs.

Enfin, il y a quatre secrétaires. Au moment où la Chambre commence la session, les quatre Pairs les plus jeunes remplissent provisoirement les fonctions de secrétaires. Le bureau provisoire se compose du président qui n'est pas provisoire et des quatre pairs les plus jeunes présents à la séance. Ils forment le bureau provisoire. Ensuite on procède à la formation du bureau définitif, c'est-à-dire à la nomination des quatre membres qui doivent remplir pendant la session les fonctions de secrétaires.

Quelles sont les fonctions, les attributions du président de la Chambre des Pairs? Elles sont nombreuses. Premièrement : « Le président maintient l'ordre » dans la Chambre et fait observer le règlement; il » accorde la parole, pose les questions, proclame le » résultat des votes, prononce les décisions de la » Chambre et porte la parole en son nom. » Ce sont là les fonctions que lui attribue l'article 1er du règlement de la Chambre des Pairs.

Secondement, et en cela il se distingue du président de la Chambre des Députés, il a une autre attribution très-importante et qui offre chez nous une double solution à une des plus belles questions du mécanisme des Assemblées délibérantes, je veux parler de la nomination des commissions.

C'est une chose d'une haute importance que la nomination des commissions auxquelles une assemblée délibérante renvoie l'examen des questions et des projets qui lui sont présentés. L'influence que ce premier travail exerce sur la délibération est très-grande. C'est une question qui a vivement occupé les publicistes voués à l'étude pratique du système représentatif que de savoir quel est le meilleur moyen d'arriver à un bon choix de commissaires. Les uns ont pensé que les nominations devaient être faites par la Chambre elle-même, à la majorité, les autres ont répondu qu'il y avait là une perte de temps très-grande, et ce mode de nomination des commissions leur a paru présenter un autre grand inconvénient, c'est qu'il n'y aurait jamais dans les commissions aucun membre de la minorité.

Je m'arrête un moment sur cette question, parce que je la crois assez importante. Le système de la Chambre des Députés est un système mixte. C'est bien la Chambre qui nomme les commissaires dans un certain sens conforme à la majorité, mais elle les nomme dans les bureaux. La Chambre est partagée en bureaux tirés au sort. Sans doute, il peut arriver que le sort distribue les éléments dans le même ordre qu'ils doivent avoir naturellement, mais cela n'arrive qu'avec le temps. C'est là ce qui perd ordinairement les joueurs qui se fondent sur cette espèce d'équité du sort. Il est bien vrai que celui qui jouerait en doublant toujours son enjeu, finirait par gagner, mais une nuit ou un jour peuvent ne pas suffire, parce que les chances de probabilité ne se balancent qu'à la longue. Il y a donc du hasard dans cette opération isolée qui fait qu'on tire les membres des bureaux au sort. Si les membres de la minorité se trouvent ensemble dans quelques bureaux, la minorité aura des commissaires dans les commissions, mais s'ils sont distribués comme la Chambre elle-même on tombe dans l'inconvénient que je viens de signaler.

Tirer les commissaires au sort ne serait pas chose sérieuse.

Il y avait un dernier mode et c'est celui que la Chambre des Pairs a adopté. « Si la Chambre décide » que la proposition ou résolution sera renvoyée à » une commission, le président la consulte pour » savoir si elle entend la nommer elle-même ou en » confier le choix au président. — Dans le dernier

» cas, le président désigne et proclame, séance
» tenante, les membres de la commission. — Dans
» le premier, la Chambre fixe le jour où il sera pro-
» cédé, dans les bureaux, à leur nomination » (Article 16 du règlement). C'est le mode anglais et aussi le mode suisse. On a laissé, non obligatoirement mais facultativement, la nomination des commissaires au président de l'Assemblée. Avec cette réserve que la nomination ne lui est donnée que facultativement, on n'a guère à redouter que le président fasse ses choix avec partialité, parce qu'il pourrait craindre de voir la Chambre lui refuser pour l'avenir l'exercice de cette faculté.

On peut ajouter qu'il n'y a d'efficace que la responsabilité individuelle. Quand la Chambre tout entière a nommé, il n'y a de reproche à faire à personne. Il arrive ce que j'ai vu dans un procès jugé à mon sens d'une manière tout à fait inique. Je m'adressai à tous les juges individuellement et je n'en trouvai pas un seul qui reconnût avoir fait partie de la majorité. Il n'y a donc pas de responsabilité lorsqu'elle n'est pas individuelle. Mais quand la nomination des commissaires est confiée au président, la responsabilité est très-grande. En Angleterre, on s'est toujours bien trouvé de ce mode de procéder; c'est une chose qui n'excite là aucune espèce d'observation. On met ordinairement dans la commission les membres qui ont le mieux parlé pour ou contre la mesure et il y a des membres de toutes les opinions. Dans l'Assemblée dont j'ai fait partie, la même méthode a été employée avec succès.

Vous voyez donc les systèmes divers en vigueur. Nomination directe par la Chambre à la majorité absolue ou relative — nomination avec mélange du sort — enfin nomination confiée au président non d'une manière absolue, mais facultativement, c'est-à-dire que chaque fois qu'une commission est à nommer, le président pose cette question : « La Chambre veut-elle procéder elle-même à la nomination de la commission? » Et sur la réponse négative il reprend : « Dans ce cas je désignerai Messieurs tels et tels. »

Il y a donc, en France, une sorte d'ecclectisme en fait de nomination des commissions. En fait, la Chambre des Pairs n'a trouvé jusqu'ici aucun inconvénient dans le nouveau mode de procéder qu'elle a adopté. La Chambre des Députés, au contraire, paraît éminemment d'avis que la méthode qu'elle emploie est celle qui lui convient le mieux. Les deux propositions peuvent être également vraies.

La troisième attribution du président de la Chambre des Pairs, c'est d'entretenir les communications que la Chambre peut et doit avoir avec le Roi et avec la Chambre des Députés. La loi règlementaire du 13 août 1814 dit au titre V, article 1er : « Le Roi » communique avec la Chambre des Pairs, et cette » Chambre communique avec le Roi, par le chance- » lier et en son absence par le vice-président. — » Article 3. Les Chambres communiquent entre » elles par l'intermédiaire de leurs présidents, dont » les lettres sont portées par les messagers d'État, » précédés par deux huissiers. »

Une quatrième fonction est la présidence de toutes les députations de la Chambre, grandes et petites (articles 2 et 3 du titre VI de la même loi). C'est le président qui porte la parole et s'exprime au nom de l'Assemblée.

Il signe la minute de toutes les propositions de loi adoptées; cette minute est déposée aux archives, et c'est à son texte qu'il faudrait recourir s'il s'élevait une contestation sur l'authenticité d'un texte de loi. Il n'y a pas longtemps qu'une erreur s'étant glissée dans la copie d'une loi, il fallut recourir à la Chambre pour en obtenir la rectification d'après la minute authentique.

C'est au président enfin qu'appartient la police de l'Assemblée. Cette fonction délicate lui est confiée par les articles 21, 22, 23 et 24 du règlement. « Un Pair ne peut prendre la parole sans qu'elle lui » ait été accordée par le président » (Article 21). « Le président interrompt l'opinant qui enfreint » quelque disposition du règlement, qui s'écarte de » la question, ou qui blesse les convenances » (Article 22). « Le président rappelle seul à l'ordre l'opinant » qui s'en écarte..... » (Article 23). Si un membre » de la Chambre trouble l'ordre, il y est rappelé » nominativement par le président. » (Article 24).

Voilà le résumé des fonctions du président, en tant que président d'une Assemblée législative. Mais lorsque la Chambre des Pairs exerce des fonctions judiciaires, il se trouve, en quelque sorte, transformé en magistrat judiciaire, en président de cour. Ainsi, c'est lui qui dirige l'instruction, s'il n'aime mieux en

commettre le soin à un autre membre de la Chambre. Il préside la cour et dirige les débats; il est investi de tous les pouvoirs donnés aux présidents de cours d'assises.

Le président de la Chambre des Pairs a une dernière attribution qui n'est pas une émanation nécessaire du rôle législatif, ni du rôle judiciaire de la Chambre, mais qui provient des anciennes fonctions de chancelier, c'est qu'il est officier de l'État civil pour les princes et princesses de la famille royale. Ces fonctions attribuées par l'ordonnance royale du 23 mars 1816 au chancelier, qui présidait la Chambre des Pairs, sont restées au président de la Chambre des Pairs, lorsqu'il a cessé d'être chancelier.

L'autre grand fonctionnaire de la Chambre des Pairs est le grand référendaire, dont les fonctions sont déterminées par l'ordonnance du 4 juin 1814 et par les articles 76, 78, 80, 81, 82 et 87 du règlement intérieur de la Chambre. Il a la garde du palais, celle des archives, le service des messagers d'État et des huissiers, il transmet les lettres de convocation, appose le sceau de la Chambre sur les actes émanés d'elle, fait partie de toutes les députations, introduit les Pairs nouvellement nommés, délivre les passeports et les certificats de vie aux membres de la Chambre, etc.....

Enfin viennent les quatre secrétaires qui, avec le président, forment le bureau chargé de constater le résultat des épreuves. « Les secrétaires sont spéciale-
» ment chargés de surveiller la rédaction du procès-
» verbal. — Ils observent et constatent dans les

» délibérations les résultats des votes. — Ils tiennent
» note des suffrages dans le dépouillement des
» scrutins de nomination. — Ils font lecture des pro-
» jets de loi et autres pièces qui doivent être lus à la
» Chambre » (Article 6).

Voilà donc l'Assemblée organisée; une fois la session ouverte et les secrétaires nommés, on dit que la Chambre est constituée et les travaux législatifs peuvent commencer. Mais il ne faut pas croire que, chez nous, les Assemblées délibérantes travaillent toujours en corps. Pour préparer le travail, on est dans l'usage de diviser l'assemblée en un certain nombre de bureaux, et si nous consultions l'histoire, il nous serait peut-être possible d'y trouver la source traditionnelle de ce mode de division.

La Chambre des Pairs se divise par la voie du sort en sept bureaux, chacun composé autant que possible d'un même nombre de Pairs (Article 59). Aussitôt après sa formation, chaque bureau choisit, parmi ses membres, un président, un vice-président, un secrétaire et un vice-secrétaire (Article 60). C'est une organisation semblable à celle de la Chambre elle-même, c'est une Chambre au petit pied.

Cette division de la Chambre en bureaux est indispensable. Ainsi, le gouvernement présente un projet de loi. Avant de former la commission qui en préparera la délibération, il faut que ce projet de loi soit examiné d'une manière sommaire, sans doute, mais qui permette de s'en faire une idée plus nette que celle qu'on reçoit d'une simple lecture, et alors on peut procéder avec plus de maturité au choix des

commissaires. Dans d'autres assemblées on procède d'une manière différente. Il y a réunion de la Chambre et là s'établit une discussion générale sur la valeur du projet de loi, ce qu'on appelle en Angleterre *tour de préconsultation*. Chacun dit son opinion, s'il en a une à exprimer, et cette première discussion décide du choix des membres de la commission, en indiquant ceux qui paraissent le plus éclairés sur la matière; c'est le président qui fait la désignation, mais il la fait alors en connaissance de cause. Chez nous cette discussion préalable n'a pas lieu en pleine assemblée, elle a lieu ou plutôt elle est censée avoir lieu dans les bureaux. Elle est indispensable si ce sont les bureaux qui nomment les commissions; on peut la considérer comme moins nécessaire si la nomination est remise au président, qui ne peut évidemment assister à toutes les délibérations des bureaux.

Malgré la différence dans le mode de nomination des commissions, la Chambre des Pairs est divisée en bureaux comme la Chambre des Députés. Cela vient de ce que, dans l'origine, les deux Assemblées s'étaient organisées sur le même patron. Plus tard, la Chambre des Pairs a modifié son règlement, et toutes les dispositions ne se sont plus trouvées en complète harmonie. Il semble que l'Assemblée, laissant à son président le choix des membres des commissions, l'examen préalable des projets de loi devrait être fait en pleine assemblée et non dans les bureaux. Il ne faut pas perdre de vue, toutefois, que la nomination des commissions par le président n'est que facultative et que la Chambre peut décider qu'elle

aura lieu dans les bureaux. Cela peut expliquer le maintien de l'ancienne organisation.

« Dès que la Chambre est constituée, le bureau se » rend auprès du Roi pour l'en informer. — La » Chambre fait également connaître par un mes- » sage à la Chambre des Députés qu'elle est consti- » tuée » (Article 4). C'est dire que la Chambre est prête à commencer ses travaux législatifs.

Une dernière remarque importante, c'est que, d'après l'article 27 de la Charte, les séances de la Chambre des Pairs sont publiques comme celles de la Chambre des Députés.

La Charte de 1814 disait dans son article 32 : « Toutes les délibérations de la Chambre des Pairs » sont secrètes, » tandis qu'elle disait dans son article 44 : « Les séances de la Chambre (des Députés) » sont publiques. » Il y avait là une singulière anomalie et il est difficile d'en trouver un motif rationnel. Refuser la publicité à tout le monde c'est un mauvais système, mais c'est un système qui a pu être bien ou mal défendu, tandis qu'il est difficile d'expliquer et même de comprendre pourquoi, en accordant la publicité aux tribunaux et à la Chambre des Députés, on la refusait à la Chambre des Pairs. Voulait-on ainsi protéger la Chambre? C'était un singulier mode de protection que de lui ôter un de ses plus puissants moyens d'influence. Voulait-on l'affaiblir? C'était une grande maladresse. La pairie n'était plus cette aristocratie féodale contre laquelle la Couronne avait autrefois soutenu des luttes séculaires. Redouter son influence c'était commettre une sorte d'anachro-

nisme. La publicité, puissante garantie de lumières, est en même temps une puissante garantie pour l'assemblée. Là où les assemblées délibérantes se sont peu à peu développées, elles l'ont fait en devenant publiques, contrairement à la règle primitivement établie, comme on l'a vu en Angleterre, où la publicité s'est établie malgré les lois qui la défendaient. C'est une preuve du progrès de la liberté dans un pays que cette admission de la publicité dans les délibérations sur les affaires de l'État.

L'organisation de la Chambre des Députés est analogue, quoiqu'il y ait des différences notables. Ainsi, nous trouvons à la Chambre des Députés, quatre vices-présidents, quatre secrétaires et deux questeurs au lieu d'un grand référendaire.

Le président est nommé par la Chambre, c'est encore là une des améliorations de la Charte de 1830. D'après la Charte de 1814, le président était nommé par le Roi sur une liste de cinq membres présentée par la Chambre. Il est élu à l'ouverture de chaque session et non pour la durée de la législature. Il reste bien président quand il n'y a qu'ajournement, mais s'il y a prorogation, il y a commencement d'une session nouvelle et élection nouvelle de président.

Les quatre vices-présidents, les quatre secrétaires et les deux questeurs sont nommés par la Chambre, les questeurs sont nommés pour toute la législature.

Mais ici comme dans les colléges électoraux, il faut d'abord une organisation provisoire pour arriver à l'élection du président, des vice-présidents et des

secrétaires. C'est à quoi pourvoient les deux premiers articles du règlement de la Chambre : « Ar-
» ticle 1er. A l'ouverture de la session, le doyen
» d'âge occupe le fauteuil. — Article 2. Les
» quatre plus jeunes Députés font les fonctions de
» secrétaires. »

Ce bureau provisoire n'est pas chose de pure forme, car c'est sous lui qu'a lieu la vérification des pouvoirs, opération très-importante et qui peut donner lieu à des débats très-animés. Il est clair qu'on ne pouvait nommer le président avant la vérification des pouvoirs. D'abord son élection comme Député peut être annulée, ensuite s'il n'était nommé président qu'à deux ou trois voix de majorité et que la vérification des pouvoirs fît annuler quelques élections, il n'aurait plus eu la majorité. Il était donc rationnel de ne nommer le bureau qu'après la vérification des pouvoirs.

On a donc un bureau provisoire et, pour le former, on a recours à l'âge; c'est un moyen sage et d'une exécution facile. Cependant, à cet égard des difficultés peuvent s'élever, et il y en a une qui s'est élevée en 1834. Les Députés ont une réunion préparatoire la veille de l'ouverture de la session; mais la session ne s'ouvre que le jour de la séance royale et la Chambre ne commence ses opérations que le lendemain. Or, le député le plus âgé était venu à la réunion préparatoire et l'avait présidée; mais il ne vint pas à la séance royale et il fut remplacé par le Député le plus âgé après lui. Il se représenta le lendemain et de là deux questions. La présidence appar-

tient-elle au doyen d'âge d'une manière absolue, ou celui qui a commencé à remplir les fonctions de président doit-il les continuer? Et alors la deuxième question : Quand ces fonctions commencent-elles? La Chambre, sur la première question, a décidé en principe que, lorsqu'une fonction provisoire a commencé a être remplie par celui qui avait alors qualité pour la remplir, il doit la continuer ; c'est là un principe en matière de fonctions provisoires. Sur la deuxième question, il a été décidé que les opérations de la Chambre commencent non à la réunion préparatoire, mais à l'ouverture de la session, c'est-à-dire à la séance royale.

Quant aux fonctions du président de la Chambre des Députés, elles sont analogues à celles du président de la Chambre des Pairs, sauf les fonctions judiciaires et celles d'officier de l'État civil pour la famille royale. Il ne nomme pas non plus les commissions.

Les deux questeurs ont des fonctions analogues à celles du grand référendaire de la Chambre des Pairs.

La Chambre se divise en neuf bureaux, dont l'organisation est absolument semblable à celle des bureaux de la Chambre des Pairs. Nous n'avons qu'une remarque à faire à cet égard, c'est que ce partage de la Chambre des Députés en bureaux est décidé par la Charte. « La Chambre (des Députés), dit l'article 39, » se partage en bureaux pour discuter les projets qui » lui ont été présentés de la part du Roi. » Il est assez singulier de trouver dans la Charte cette dispo-

sition purement réglementaire. Il serait assez difficile de dire pourquoi elle s'y trouve. Peut-être les auteurs de la Charte de 1814 d'où vient cet article, ont-ils cru amortir les discussions en les fractionnant.

D'après l'article 38 de la Charte : « Les séances de » la Chambre sont publiques; mais la demande de » cinq membres suffit pour qu'elle se forme en comité » secret. »

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME LEÇON

SOMMAIRE

L'importance des assemblées délibérantes dépend à la fois de leur organisation et de leurs attributions; mais elle dépend plus encore de l'organisation que des attributions. Une assemblée vigoureusement constituée acquiert aisément les attributions qui lui appartiennent rationnellement et qu'on aurait voulu lui refuser. Chambre des Députés sous la Restauration; droit d'initiative acquis indirectement par l'extension du droit d'amendement; examen minutieux des affaires de l'État au moyen de la discussion des adresses au Roi, de l'examen des pétitions, etc.

Attributions de la Chambre des Députés : vérification des pouvoirs. Élection des fonctionnaires de la Chambre. Autorisation de poursuites contre des Députés. Droit d'accorder les congés, de délivrer les passeports, de recevoir les démissions. Droit de police sur ses membres et sur elle-même comme assemblée, comparaison des moyens de police de la Chambre des Députés avec ceux de la Chambre des Communes d'Angleterre.

MESSIEURS,

Si les corps délibérants n'ont pas en eux un principe de vie, si leur organisation est faible, s'ils ne trouvent pas en eux la vie et le mouvement, les forces leur manqueront pour exercer les droits qu'on aura paru vouloir leur accorder. D'un autre côté, si leurs attributions sont trop restreintes, si leur action est circonscrite dans des limites trop étroites, ils n'exerceront aucune autorité sur les affaires du pays.

L'importance de ces assemblées dépend donc à la fois de leur organisation et de leurs attributions. Si l'organisation est faible on a les anciens États généraux qui n'ont pas empêché le pouvoir absolu. Si les attributions sont trop restreintes, on aura des assemblées comme il y en a dans quelques pays de l'Europe moderne soumis encore à l'absolutisme, chargées de la répartition de l'impôt, mais sans puissance réelle et qui ne sont qu'un vain simulacre de nos Chambres.

Mais s'il est vrai que l'importance des assemblées délibérantes dépende à la fois et de leur organisation et de leurs attributions, il est également vrai qu'elle dépend plus encore de l'organisation que des attributions, et voici comment : La raison le dit et l'expérience l'a constamment prouvé, là où l'organisation des assemblées délibérantes est faible, là où cette force vitale dont je parlais manque, là bientôt les assemblées délibérantes perdent même les attributions qu'on a voulu leur accorder. La loi écrite les leur garantit; mais qu'est-ce que la loi écrite, lorsque l'assemblée qui devait exercer ces pouvoirs n'a pas trouvé en elle-même la force suffisante pour s'en saisir, les exercer et en garantir la possession.

Mais en revanche, la raison dit et l'expérience a prouvé que là où les assemblées délibérantes avaient une organisation suffisamment forte, un principe de vie réel dans leur origine et dans leur constitution, leur action, leur influence ne tardait pas à se développer et à s'étendre ; lors même que, dans le principe, on n'avait voulu leur accorder que des

attributions extrêmement bornées, lors même que, dans le principe, on avait voulu les circonscrire dans des limites très-étroites, ces limites n'ont pas tardé à s'étendre et l'action de l'assemblée à se développer. C'est dans la nature des choses. Toutes les fois que vous aurez une assemblée délibérante qui, par son origine, par son organisation, par l'appui qu'elle trouvera dans l'opinion publique, aura la conscience de son importance et de sa force, les attributions qui lui appartiennent rationnellement, elle les aura bientôt ou par la loi écrite ou par les précédents. Enfin, lorsqu'elle est née vigoureuse et bien constituée, elle grandit promptement et brise aisément ses lisières.

Nous avons, je crois, près de nous un exemple de ce que je viens de dire. Déjà avant la révolution de 1830, la Chambre des Députés exerçait de fait des pouvoirs et des attributions que sa loi constitutive ne lui avait pas donnés. Seulement, là où elle ne pouvait pas atteindre par les voies directes et régulières de la loi constitutionnelle, elle s'efforçait d'y parvenir par des voies indirectes et par des moyens détournés. L'étude de la Charte de 1814 nous force à reconnaître que, dans ce système, les Chambres françaises n'étaient pas destinées à prendre une part très-active dans l'administration générale des affaires du pays. Dans la pensée de l'auteur de la Charte, elles ne devaient concourir qu'aux grandes mesures de législation générale, voter l'impôt et peut-être, dans la pensée première, ne voter l'impôt qu'en masse et prévenir par leur existence ces grandes dilapidations

de la fortune publique qui avaient été si funestes à une époque peu éloignée. C'est là la conclusion à laquelle on arrive par l'étude de la Charte de 1814; car vous remarquerez que, dans le système de 1814, les Chambres n'avaient pas l'initiative, elles ne pouvaient s'occuper que des matières que la Couronne leur donnait à examiner. On avait évidemment prévu comme un cas ordinaire l'existence d'un ministère dont les membres n'appartiendraient pas à la Chambre. Cela est tellement vrai qu'on avait imaginé qu'il serait nécessaire de nommer des commissaires étrangers à la Chambre pour y défendre les projets de loi présentés par le gouvernement. Or, quand on se place dans les idées du système représentatif, à quoi sert tout cela. Si les ministres doivent être membres de la Chambre, inutile de prévoir la nécessité de leur réserver dans la Chambre des places officielles. Tout au plus aurait-il fallu le dire pour introduire dans la Chambre des Pairs des ministres Députés et dans la Chambre des Députés des ministres Pairs; car, en Angleterrre, les ministres membres de la Chambre des Communes n'ont pas le droit d'entrer dans la Chambre des Pairs, et *vice versâ.*

Ainsi point d'initiative, envoi de commissaires pour défendre les projets de loi, tandis qu'un gouvernement qui a la majorité ne doit point manquer de défenseurs dans la Chambre; enfin rien sur le droit d'interpellation. Les Chambres n'avaient d'autres attributions que l'examen des projets de loi et les adresses ordinaires à la Couronne. Évidemment, dans ce système, on n'avait pas prévu de discussions

sur les affaires générales du pays; rien de pareil ne se présente à l'esprit quand on veut se renfermer dans les limites de la Charte de 1814.

Et cependant, même avant la révolution de 1830, les Chambres ont interpellé les ministres. L'idée de prendre des ministres hors des Chambres ne s'est guère présentée ; il n'y en a eu, je crois, qu'un seul. Et puis comme, lorsqu'on n'a pas de moyens directs et réguliers, on cherche des moyens détournés pour arriver à discuter les affaires générales du pays, on faisait arriver des pétitions sur tout, on discutait à propos du procès-verbal, etc... Il en était ainsi, parce que l'organisation de la Chambre était bonne et que la Chambre était forte de l'appui du pays, les attributions s'étendaient au delà de la loi écrite, parce que la Chambre trouvait une force dans son organisation. Ainsi elle arriva à l'initiative indirecment, en étendant beaucoup le droit d'amendement ; il y a eu, en 1820, une loi électorale tout entière qui est sortie d'un amendement. La discussion des adresses au Roi lui donnait l'occasion de faire un examen minutieux des affaires de l'État. Bref, même avant 1830, elle avait eu assez de vigueur pour exercer une influence très-réelle sur les affaires du pays.

J'ai donc eu raison de dire que, pour une assemblée délibérante, la question d'attributions plus ou moins étendues a beaucoup moins d'importance que celle d'une bonne et solide organisation.

Nous avons suffisamment, je pense, expliqué l'organisation actuelle de la Chambre des Députés et de

la Chambre des Pairs ; il nous reste à aborder la matière importante des attributions des deux Chambres ; il nous reste à connaître cette partie si essentielle de notre droit constitutionnel : quelle est la part qui appartient aux Chambres dans le gouvernement de la France ?

Aujourd'hui, les attributions des Chambres sont plus étendues qu'avant 1830, non-seulement en fait, mais par la loi écrite. Et d'ailleurs, même en dehors du texte de la loi, même au delà de la lettre positive de la loi, les Chambres, par des précédents, ont établi la plénitude de leurs droits comme assemblées législatives.

Il importe de se faire une idée exacte de ces attributions. Il n'est pas nécessaire de vous dire que c'est par la connaissance de cette partie essentielle de notre droit public qu'on apprend comment et à quel degré le gouvernement français s'écarte des gouvernements absolus. C'est ensuite par la connaissance exacte de ces attributions, qu'on se forme une idée nette de la part d'influence, du rôle de chacune des branches du pouvoir, et qu'on voit comment les conflits entre ces pouvoirs peuvent et doivent être évités, quel est le domaine de chacun, et comment, par leur réunion, ils forment l'unité du pouvoir français.

Je distingue les attributions et les pouvoirs des Chambres en deux grandes sections : les attributions et les pouvoirs qui concernent les affaires spéciales aux individus, aux personnes, et les attributions et les pouvoirs qui concernent les affaires

générales de l'État. Je dis qui concernent *directement*, car indirectement, tous concernent la masse générale des affaires, comme en droit pénal, lorsqu'on distingue les crimes privés et les crimes publics, on met sous le premier chef les crimes qui s'adressent directement aux personnes, et sous le second, ceux qui s'adressent directement à l'État, bien qu'indirectement les premiers comme les seconds intéressent la société tout entière.

Les attributions des deux Chambres ne sont pas complétement les mêmes; il y en a de communes et il y en a de particulières à l'une et à l'autre Chambre. Je commence par la Chambre des Députés, parce qu'il y a des attributions particulières à la Chambre des Députés, qui sont pour ainsi dire le début, le commencement de l'affaire qui se termine à la Chambre des Pairs. Ainsi, par exemple, la Chambre des Pairs ne peut pas voter la première une proposition de loi ayant pour objet un impôt; le vote de l'impôt doit commencer à la Chambre des Députés et être porté ensuite à la Chambre des Pairs. C'est la Chambre des Députés qui a le droit de mettre en accusation les ministres, et la Chambre des Pairs qui a le droit de les juger; mais l'affaire ne peut commencer que par la mise en accusation portée à la Chambre des Députés. Je commence donc par les attributions et pouvoirs de la Chambre des Députés, en conservant la division que j'ai établie il y a un instant, attributions et pouvoirs relatifs à des affaires particulières aux individus, attributions et pouvoirs relatifs aux affaires générales. Et je com-

mence par vous en faire une simple énumération.

Je range sous le premier chef (et vous verrez qu'il y a là des choses dont nous avons déjà parlé) : 1° la vérification des pouvoirs des Députés; 2° l'élection des fonctionnaires de la Chambre; 3° la juridiction de la Chambre relativement aux poursuites qu'on voudrait exercer contre un membre de la Chambre; 4° la police sur ses propres membres et sur elle-même comme assemblée ; 5° la police sur les étrangers qui assistent aux discussions de la Chambre; la répression des offenses dirigées contre la Chambre ; le droit de suspendre la publicité de ses séances ; le droit d'accuser les ministres ; le droit de recevoir, discuter et renvoyer des pétitions particulières.

Relativement aux affaires générales, les pouvoirs et attributions de la Chambre peuvent s'énumérer ainsi : 1° Son concours est indispensable pour la formation de toute loi, ce qui comprend discussion, amendement, adoption ou rejet ; 2° elle a le droit d'initiative, en vertu de la Charte de 1830 ; 3° elle a le vote de l'impôt avec cette circonstance qu'elle a le droit de voter l'impôt, la première, avant l'autre Chambre ; et du droit de voter l'impôt résulte le droit de voter la loi des comptes et les crédits extraordinaires et supplémentaires, et comme garantie des droits de la Chambre en matière d'impôt, le droit d'obtenir chaque année tous les documents nécessaires à l'appui de la loi de finances, ainsi, par exemple, le rapport sur la caisse d'amortissement, l'état de la caisse des Invalides de la ma-

rine, celui de la caisse de la Légion d'honneur, etc...; enfin, toujours du même principe fondamental du vote de l'impôt, résultent d'autres règles législatives que nous mentionnerons en temps et lieu, et qui ont pour objet de garantir le droit de la Chambre en matière d'impôt; 4° elle a le droit de fixer la liste civile à l'avénement du Roi; 5° elle a le droit de faire des enquêtes, droit qui n'est pas écrit dans la Charte, mais dont il existe aujourd'hui un précédent irrécusable; 6° elle a le droit d'adresser des interpellations aux ministres, aux agents du gouvernement qui se trouvent dans le sein de la Chambre. Remarquez que je dis : droit d'adresser des interpellations; quant au droit d'obtenir des réponses, nous verrons en temps et lieu ce qu'il en est; 7° elle a le droit de communiquer directement avec le Roi et avec l'autre Chambre; 8° elle a le droit, partagé par la Chambre des Pairs, de recevoir le serment du Roi à son avénement à la couronne. Tels sont les droits, attributions et pouvoirs de la Chambre des Députés; telles sont les matières dont il importe de se faire une idée exacte.

Je reprends la première section :

J'ai dit : 1° vérification des pouvoirs. La Chambre est le juge suprême et définitif de la vérité des élections; nous l'avons déjà démontré; 2° c'est à la Chambre qu'appartient aujourd'hui exclusivement le droit de nommer ses propres fonctionnaires; 3° c'est la Chambre seule qui peut autoriser certaines poursuites contre un de ses membres, aux termes de l'article 44 de la Charte, que nous avons

déjà expliqué; 4° c'est la Chambre seule qui a le pouvoir d'accorder à un de ses membres un congé, c'est elle qui lui délivre un passeport, c'est elle qui a le droit de recevoir sa démission. Voilà quatre chefs que je rappelle uniquement pour mémoire.

5° Droit de police sur elle-même, police de l'assemblée, police des membres de l'assemblée. J'ouvre le règlement de la Chambre à l'article 19 et j'y trouve : « Aucun membre de la Chambre ne peut » parler qu'après avoir demandé, de sa place, la » parole au président et l'avoir obtenue. » Qu'arriverait-il si un membre s'écartait de l'ordre, si, au lieu de discuter avec dignité et avec toute la gravité qu'exige l'examen des affaires du pays, il se livrait à des digressions inutiles, à des divagations? « Le président rappelle seul à l'ordre l'orateur qui s'en écarte » (Article 20). Mais rappeler un homme à l'ordre, c'est le juger, c'est lui infliger une sorte de censure. Il faut donc lui accorder le droit de se justifier. « La parole est accordée à celui qui est » rappelé à l'ordre, s'y est soumis et demande à » se justifier ; il obtient seul la parole. » (Même article.) Mais qu'arriverait-il si un esprit indocile, ou emporté par la chaleur de la discussion résistait à ce premier avertissement? « Lorsqu'un orateur a » été rappelé deux fois à l'ordre dans le même dis- » cours, le président, après lui avoir accordé la » parole pour se justifier, s'il le demande, doit con- » sulter la Chambre pour savoir si la parole ne sera » pas interdite à l'orateur pour le reste de la séance,

» sur la même question. — La Chambre prononce
» par assis et levé, sans débats. » (Même article.)
C'est ce qui est arrivé il n'y a pas longtemps.

Voilà donc un pas de plus. En premier lieu, rappel à l'ordre; et encore, lorsque le président exerce ses fonctions avec calme et dignité, il commence par donner un avis à l'orateur. Puis second rappel à l'ordre, et enfin la Chambre peut décider que la parole sera interdite à l'orateur pour le reste de la séance, sur la même question. La Chambre vote sans débats et vous en concevez la raison; si la Chambre se livrait à des débats sur l'incident, le désordre s'en augmenterait. « Toute personnalité,
» tout signe d'approbation ou d'improbation sont
» interdits » (Article 22).

« Si un membre trouble l'ordre, il y est rappelé
» nominativement par le président » (Article 23). C'est là l'aggravation de la peine, c'est ce nom propre articulé tout haut par le président pour rappeler le membre à l'ordre; il y a là une grande nuance, et c'est là précisément une loi faite pour un pays où ces délicatesses sont senties. Après avoir été rappelé nominativement à l'ordre par le président, « s'il in-
» siste, le président ordonne d'inscrire au procès-
» verbal le rappel à l'ordre. En cas de résistance,
» l'Assemblée prononce l'inscription au procès-ver-
» bal avec censure » (Même article). Alors ce n'est plus la censure implicitement comprise dans le rappel à l'ordre, mais la censure prononcée explicitement par la Chambre et mentionnée au procès-verbal de la séance.

Enfin le désordre, au lieu d'être individuel, peut devenir tant soit peu général. « Si la Chambre de-
» vient tumultueuse et si le président ne peut la
» calmer, il se couvre. Si le trouble continue, il
» annonce qu'il va suspendre la séance. Si le calme
» ne se rétablit pas, il suspend la séance pendant
» une heure, durant laquelle les membres de la
» Chambre se réunissent dans leurs bureaux respec-
» tifs. L'heure expirée, la séance est reprise de
» droit. »

Voilà les moyens de police de l'Assemblée sur ses membres. Il est assez curieux de les comparer avec les moyens anglais qui sont le signe et le symptôme de la manière de voir et des mœurs du pays. Il y a en Angleterre quelque chose de plus décisif, pour ne pas dire de plus brutal. Le règlement de la Chambre des Communes n'a jamais été officiellement écrit, mais une rédaction en a été faite par un homme célèbre que l'Angleterre a eu le malheur de perdre, il y a quelques années, Samuel Romilly; ce règlement a été imprimé en 1789 et publié par Mirabeau. En voici quelques dispositions : « Quand un membre parle sur
» une question, on doit l'entendre jusqu'au bout.
» Personne n'a le droit de l'interrompre, si ce n'est
» l'Orateur (Président), dans quelques circonstances,
» ou lorsqu'il parle de choses que la Chambre ne veut
» pas entendre. — Si quelqu'un se sert de paroles
» offensantes, toute la Chambre criera : *c'est contre*
» *l'ordre*. Si quelques membres parlent avec mépris
» contre le Prince ou contre le Conseil privé, on les
» interrompt, et il est même arrivé que la Chambre

» a proposé de les envoyer à la Tour et les y a en-
» voyés. »

La censure, en cas d'indocilité, peut aller jusqu'à l'exclusion de la Chambre, jusqu'à l'emprisonnement. Nous en avons vu récemment un exemple. Deux membres de la Chambre, dont un était ministre, s'étaient combattus trop vivement à la tribune, et ils devaient, au sortir de la séance, se battre en duel. La Chambre envoya les deux adversaires aux arrêts et les y laissa jusqu'à ce qu'ils eussent promis de ne pas se battre.

La réprimande, au lieu d'être, comme elle l'est toujours chez nous, entourée de certaines formes, est faite souvent d'une manière très-désagréable. On a été jusqu'à exiger des excuses, et des excuses faites à genoux. Le célèbre Sheridan encourut un jour cette humiliation, et on se rappelle que, se relevant et se frottant les genoux : « Je n'ai jamais, dit-il, vu de
» Chambre aussi sale. »

Le droit, avons-nous dit, va jusqu'à l'expulsion d'un membre, et ce droit est exercé; mais si la Chambre poussait les choses jusqu'à expulser un membre, il n'est plus contesté par personne que ses électeurs ou d'autres électeurs pourraient le réélire; l'expulsion seraient regardée comme une peine qu'on aurait voulu lui infliger, mais non comme une incapacité de faire désormais partie de la Chambre.

Quant à l'emprisonnement, il peut se prolonger selon le bon plaisir de la Chambre. Il y a cependant un terme, c'est la dissolution ou la prorogation du Parlement; le pouvoir de la Chambre de tenir un

homme en prison n'est reconnu qu'autant qu'elle siége, et si elle ne donne pas l'ordre de le mettre en liberté au moment où elle se sépare, il a le droit de réclamer son élargissement. Cela s'applique même aux étrangers ; la police sur les étrangers s'étend en Angleterre jusqu'au droit de prononcer l'emprisonnement. Mais si la Chambre ne donnait pas l'ordre de les relâcher au moment de sa dissolution, ils ont le droit d'invoquer l'*habeas corpus*.

Au surplus, il est très-rare, aujourd'hui du moins, que la Chambre anglaise aille à ces extrémités. Cependant j'ai cité un fait récent ; mais, comme vous le voyez, la Chambre a eu recours à l'arrestation de deux de ses membres, non pour leur infliger une peine, mais parce qu'on ne voulait pas que l'affaire eût les suites que l'on craignait.

Chez nous, ces moyens-là ne sont pas admis, et je me souviens d'avoir entendu discuter au commencement de notre système représentatif sur ce qu'on appelait l'insuffisance du règlement français. Le fait a prouvé que ces moyens suffisent. Il faut faire ici la part des habitudes, des mœurs, des susceptibilités. Il est très-rare, et je ne crois pas même qu'il soit jamais arrivé qu'on ait inséré au procès-verbal un rappel à l'ordre avec censure. Les mesures du règlement actuel, qui a déjà une existence de plus de vingt ans, doivent être regardées comme suffisantes.

QUATRE-VINGT-CINQUIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Publicité des séances et des délibérations des Chambres anglaises; elle existe en fait mais non en droit; ce n'est qu'une simple tolérance. — Police de la Chambre des Députés sur les personnes étrangères à l'assemblée. — Juridiction sur les personnes coupables d'injure ou d'offense envers l'assemblée ou même envers un ou plusieurs de ses membres à raison de leurs fonctions. — Infidélité et mauvaise foi dans le compte rendu des séances; loi du 25 mars 1822 et loi du 8 octobre 1830. — Mode de procéder de la Chambre quand elle exerce elle-même les poursuites; questions sur la manière de voter.

Examen des pétitions : ordre du jour, dépot au bureau des renseignements; renvoi au ministre compétent : ce renvoi n'a et ne peut avoir d'autre objet que de recommander au ministre un nouvel examen de l'affaire qui a donné lieu à la pétition.

MESSIEURS,

Le droit de police qui appartient à la Chambre des Députés ne s'applique pas seulement aux membres de l'assemblée elle-même, il s'applique aussi, dans des circonstances données, aux personnes étrangères à la Chambre.

Premièrement, la Chambre a le droit de limiter, de suspendre la publicité de ses séances, droit garanti par l'article 38 de la Charte constitutionnelle. « Les séances de la Chambre sont publiques; mais

» la demande de cinq membres suffit pour qu'elle
» se forme en comité secret. » Voilà donc une première mesure de police que la Chambre a la faculté de prendre.

En second lieu, la juridiction de la Chambre s'applique plus directement encore aux personnes étrangères à l'assemblée, dans deux hypothèses : 1° dans l'hypothèse où les délibérations de la Chambre seraient troublées par quelques personnes étrangères à l'assemblée, et assistant à ses délibérations; 2° dans le cas où des personnes étrangères à l'assemblée offenseraient la Chambre par un des moyens de publication prévus par la loi de 1819 sur la presse.

Examinons brièvement ces deux différents pouvoirs de la Chambre :

Quant aux personnes qui troubleraient les délibérations, c'est dans le règlement de la Chambre elle-même que nous trouvons les règles qu'elle a le droit d'appliquer; il y a un chapitre exprès, c'est le chapitre 13 du règlement de la Chambre : « La police
» de la Chambre lui appartient. Elle est exercée en
» son nom par le président, qui donne à la garde de
» service les ordres nécessaires (Article 97). — Nul
» étranger ne peut, sous aucun prétexte, s'intro-
» duire dans l'enceinte où siégent les membres de
» la Chambre » (Article 98). Ainsi, nul ne peut entrer dans l'enceinte où siégent les Députés; il est défendu de faire ce qui se pratique habituellement en Angleterre; mais la pratique anglaise, bien loin de devoir être considérée comme une extension de la publicité, n'est qu'un moyen d'éluder un règle-

ment qui, dans son esprit et dans sa lettre, s'oppose à toute espèce de publicité. « Pendant tout le cours » de la séance, les personnes placées dans les tri- » bunes se tiennent assises, découvertes et en si- » lence » (Article 99). Voilà la loi : ne pas pénétrer dans l'enceinte, demeurer dans les tribunes, assis, découvert et en silence. Voici maintenant la disposition dont je parlais : « Toute personne qui donne » des marques d'approbation ou d'improbation, est » sur-le-champ exclue des tribunes par les huissiers » chargés d'y maintenir l'ordre » (Article 100). « Tout individu qui trouble les délibérations est » traduit, sans délai, s'il y a lieu, devant l'autorité » compétente » (Article 101).

Je dis que les choses ne se passent pas de même en Angleterre. On entre dans l'enceinte où siége la Chambre des Communes ; à droite et à gauche de la porte d'entrée, il y a deux bancs exactement les mêmes que ceux sur lesquels siégent les membres du Parlement, et les étrangers qui ont un billet sont introduits dans cette même salle et placés sur ces mêmes bancs. Il y a en outre une galerie fort petite dans laquelle un très-petit nombre de personnes peuvent être admises.

C'est qu'en Angleterre la publicité des délibérations de la Chambre des Communes n'est pas un droit positif. Il suffirait de la réclamation d'un membre du Parlement pour faire cesser la publicité des séances; ce membre du Parlement, en effet, ne viendrait pas demander une exception temporaire à la règle, puisque la règle, au contraire, est l'absence

de toute publicité. Les étrangers qui se trouvent là ne s'y trouvent que par pure tolérance, on est censé ne pas les voir, et dès qu'un membre des Communes veut les voir, il n'a qu'à demander l'exécution du règlement pour les faire sortir. La défense a été prononcée par le règlement de 1650, portant prohibition à tous étrangers de s'introduire dans la Chambre des Communes, sous peine d'emprisonnement immédiat. Et vous croyez peut-être que ce règlement, pris dans un moment d'orages et de troubles civils, n'a jamais été renouvelé? Ce serait une erreur; il a été renouvelé sept fois, et la dernière fois en 1719.

Il en est de même pour la publication des actes de la Chambre. Il y avait défense sévère, non-seulement aux personnes étrangères à la Chambre, mais aux membres de la Chambre elle-même, de rien publier des actes de l'assemblée sans l'autorisation de la Chambre elle-même. Et cette défense a été renouvelée treize fois, dont la dernière en 1738. Voilà le droit anglais, de sorte que lorsqu'on vantait la publicité anglaise, c'est du fait qu'on parlait et nullement du droit.

Ces résolutions prohibitives n'ont jamais été révoquées, et, comme vous le voyez, elles ont été renouvelées en dernier lieu, l'une en 1719, l'autre en 1738. C'est donc la force des choses, ce sont les besoins du système représentatif, c'est le développement de l'opinion publique qui ont ouvert les barrières dont les membres de la Chambre des Communes avaient voulu soigneusement s'entourer, et la pu-

blicité, comme vous le voyez, n'était qu'une simple tolérance. Le Parlement anglais pouvait admettre tout au plus deux cents personnes. On avait entrée à l'aide d'un billet ou sur la présentation d'un des membres du Parlement, ou bien moyennant une *couronne* donnée à un huissier de la Chambre.

Pour la Chambre des Lords, c'était la même chose, et c'est la même chose encore aujourd'hui, du moins je le crois; non-seulement on n'y était que par tolérance, mais on ne pouvait pas même s'y asseoir. Il y avait une barrière qui séparait l'enceinte ou siégent les Pairs d'une petite enceinte livrée au public, et là, il n'y avait aucun moyen de s'asseoir; il n'était pas permis de s'asseoir devant la Chambre des Lords, et il n'y avait aucune exception à cet égard.

La juridiction de la Chambre des Députés s'applique, en outre, aux personnes qui se rendraient coupables d'injure envers l'assemblée par des moyens quelconques de publication. En effet, l'article 11 de la loi du 17 mai 1819 porte : « L'offense par l'un » des mêmes moyens envers les Chambres ou l'une » d'elles sera punie d'un emprisonnement d'un » mois à trois ans, et d'une amende de 100 francs » à 500 francs. »

Il faut combiner cet article avec la loi du 9 juin 1819, relative à la presse périodique, ainsi qu'avec la loi du 18 juillet 1828, qui se rapporte également à la presse périodique. « L'offense... envers les Chambres ou l'une d'elles,» dit la loi du 17 mai 1819. Il peut s'élever, il s'est même élevé une question,

la question de savoir si, pour être passible des peines portées par cette législation, il faut se rendre coupable d'une offense envers la Chambre considérée comme corps moral, comme corps politique pris dans son ensemble, ou, du moins, s'être rendu coupable d'offense envers une fraction de la Chambre, par exemple, de la minorité, de la majorité; ou bien si l'on peut être passible de ces peines, lors même que l'offense aurait été dirigée contre un seul ou plusieurs des membres de la Chambre et non contre le corps pris dans son ensemble. Cette question s'est présentée dans la session de 1835, où des poursuites eurent lieu en raison d'une offense qui paraissait adressée plutôt à quelques membres personnellement qu'à la Chambre tout entière ou à une de ses fractions. Dès lors on chercha à établir la distinction dont je viens de parler, et on disait que la loi de 1819 étant une loi pénale, d'après les principes généraux en cette matière, il ne fallait pas l'appliquer de manière à lui donner plus de portée que la lettre même de la loi n'en donnait, qu'en matière pénale les interprétations doivent être plutôt restrictives qu'extensives. Telle est la distinction qu'on cherchait à établir. Le président de la Chambre soutint, au contraire, que l'attaque purement individuelle contre un des membres de la Chambre, pouvait, dans certains cas, offenser aussi complétement la Chambre que si elle s'adressait à la Chambre entière; qu'attaquer, par exemple, un Député qui se rend à la séance ou qui en sort, l'attaquer en raison de ses votes peut constituer une attaque à l'indé-

pendance de la Chambre elle-même. On ne peut donc admettre, disait-il, une pareille distinction. Cependant l'auteur de la proposition contraire insista, soutenant que la distinction qu'il faisait n'était pas une distinction arbitraire, qu'elle était fondée sur la lettre de la loi qui dit : *offense envers les deux Chambres ou l'une d'elles*; qu'elle était fondée, en deuxième lieu, sur la raison. On a bien voulu, disait-il, accorder une protection extraordinaire à l'assemblée elle-même, en la constituant juge, mais cela ne doit pas s'étendre à des attaques contre les membres de la Chambre. Enfin, il demandait qu'il fût pris une décision ainsi conçue : « La Chambre, après » avoir entendu le prévenu dans ses explications, » considérant que les outrages renfermés dans l'ar- » ticle incriminé ont un caractère personnel contre » plusieurs membres de la Chambre, la Chambre » déclare qu'il n'y a pas lieu à donner suite à la » plainte, réservant aux Députés outragés et au » ministère public tous droits. » C'est ainsi qu'il formulait définitivement sa proposition; c'est en ces termes qu'elle fut soumise à la délibération de l'assemblée, et elle fut rejetée à une très-grande majorité. En conséquence, d'après ce précédent, la Chambre peut se considérer comme offensée et appliquer la loi dont il s'agit, lors même que l'offense aura été dirigée personnellement contre un ou plusieurs de ses membres, surtout si l'attaque a eu lieu en raison de leurs votes; il faut bien, au moins, que l'offense ait été faite en raison de leurs fonctions de Députés.

Dans ce cas, lorsque le délit d'offense, ainsi expliqué, envers la Chambre, se réalisera la Chambre a deux moyens ouverts pour parvenir à la répression et à la punition de ce délit. L'article 15 de la loi du 25 mars 1822 dit : « Dans le cas d'offense envers les » Chambres ou l'une d'elles par l'un des moyens » énoncés en la loi du 17 mai 1819, la Chambre » offensée, sur la simple réclamation d'un de ses » membres, pourra, si mieux elle n'aime autoriser » les poursuites par la voie ordinaire, ordonner que » le prévenu sera traduit à sa barre. Après qu'il » aura été entendu ou dûment appelé, elle le con- » damnera, s'il y a lieu, aux peines portées par les » lois. La décision sera exécutée sur l'ordre du » président de la Chambre. »

En vertu de cet article, qui a été explicitement maintenu en vigueur par l'article 3 de la loi du 8 octobre 1830, vous voyez que la Chambre a devant elle deux moyens, l'un de faire traduire le prévenu à sa barre et d'appliquer elle-même la loi pénale, l'autre de le faire poursuivre par les voies ordinaires, c'est-à-dire par le ministère public devant les tribunaux. Et ici remarquez-le, Messieurs, le ministère public n'a pas le pouvoir qu'il a ordinairement en matière pénale ; il ne pourrait pas poursuivre de son chef, c'est une des restrictions que la loi a apportées à l'exercice de l'action pénale par le ministère public, il faut, pour qu'il puisse poursuivre, une délibération préalable de la Chambre; cela résulte d'abord du texte même de l'article 15 de la loi du 25 mars 1822, que je viens de vous lire : *si mieux*

elle n'aime autoriser les poursuites par la voie ordinaire; la loi n'a pas dit : *si mieux elle n'aime laisser poursuivre;* mais cela résulte d'ailleurs du texte littéral de l'article 2 do la loi du 26 mai 1819 : « Dans » le cas d'offense envers les Chambres ou l'une » d'elles, par voie de publication, la poursuite n'aura » lieu qu'autant que la Chambre qui se croira of- » fensée l'aura autorisée. » Vous voyez donc qu'il faut l'autorisation de la Chambre, et que le ministère public ne peut agir de son chef. Et la raison ici est d'accord avec le texte. Il ne peut appartenir à un agent du pouvoir exécutif de se constituer juge des convenances d'un des pouvoirs souverains de l'État ; il ne peut appartenir à un agent du pouvoir exécutif de dire, je suppose, que la Chambre des Députés a été offensée, ou qu'elle ne l'a pas été. C'est elle seule qui doit décider s'il lui convient ou non de poursuivre.

Mais qu'arriverait-il si une offense à la Chambre était commise le jour de sa dissolution, ou bien un jour après sa dissolution? Dans ce cas-là, la Chambre ne pourrait plus autoriser les poursuites, ni poursuivre elle-même. Est-ce à dire que la Chambre nouvelle qui arriverait pourrait exercer le droit de la Chambre qui viendrait d'être dissoute? Je crois que dans ce cas, la Chambre n'existe plus ; une fois la dissolution prononcée, ce corps politique contre lequel l'attaque a pu être dirigée a cessé d'exister, et il n'y a plus de poursuite possible. Si l'écrit contient des injures personnelles contre quelques membres, on peut poursuivre individuellement, mais la Cham-

bre nouvelle ne saurait poursuivre pour une attaque qui ne la regarde pas. Remarquez d'ailleurs qu'une Chambre succède à une autre, mais ne lui ressemble pas toujours. Ce qui pouvait être considéré comme offense par l'ancienne Chambre, serait peut-être méritoire pour la Chambre nouvelle, ou, au contraire, ce qui pouvait être regardé comme méritoire pour la Chambre ancienne, pourrait être regardé par la Chambre nouvelle comme une offense. Il est clair que les comptes doivent se solder pour chaque Chambre le jour de sa dissolution, et c'est d'ailleurs le cas de dire que, le fait n'étant pas prévu par la loi, il n'y a rien à faire.

L'offense contre la Chambre n'est pas le seul cas où sa juridiction puisse s'exercer. Il y en a un autre, prévu par l'article 7 de la loi de 1822, c'est l'infidélité et la mauvaise foi de la part des journaux et écrits périodiques, dans le compte qu'ils rendent des séances des Chambres. Et ici vous remarquerez que la législation a réuni deux chefs : *infidélité et mauvaise foi.* Il paraît hors de doute qu'il faut prendre les deux mots cumulativement ; l'ignorance seule ne ressortit pas à la justice pénale.

La juridiction de la Chambre, quant à ce deuxième fait, est tracée par l'article 16 de la loi de 1822. « Les Chambres appliqueront elles-mêmes, confor- » mément à l'article précédent, les dispositions de » l'article 7 relatives au compte rendu, par les jour- » naux, de leurs séances ; » l'article 16 a été explicitement maintenu, comme l'article 15, par la loi du 8 octobre 1830. Cette loi de 1830 a réalisé la pro-

messe faite par le § 1er de l'article 69 de la Charte de 1830 : « L'application du jury aux délits de la presse et aux délits politiques. » Voici en effet son article 1er. « La connaissance de tous les délits com- » mis, soit par la voie de la presse, soit par tous » les autres moyens de publication énoncés en l'ar- » ticle 1er de la loi du 17 mai 1819, est attribuée » aux cours d'assises. » Mais elle a posé quelques exceptions au principe général. Elle dit, article 2 : « Sont exceptés, les cas prévus par l'article 14 de » la loi du 26 mai 1819 (délits de diffamation ou » d'injure contre des particuliers), » et article 3 : « Sont pareillement exceptés, les cas où les cham- » bres, cours et tribunaux, jugeraient à propos » d'user des droits qui leur sont attribués par les » articles 15 et 16 de la loi du 25 mars 1822. »

Ici s'est élevée une question, qui a été portée devant les tribunaux, question de savoir si la loi du 8 octobre 1830 n'avait pas été une loi inconstitutionnelle. La Charte, disait-on, a posé dans son article 69, § 1er, qu'une loi pourvoirait à ce que les délits de la presse et les délits politiques fussent renvoyés devant les cours d'assises, c'est-à-dire devant le jury; voilà un des objets que la loi doit régler. Mais la loi a introduit des exceptions; or, ces exceptions, disait-on, sont contraires au vœu exprimé par la Charte.

Cette question a été portée devant les tribunaux, et jusqu'en cour de cassation. Et la cour de cassation a rejeté le pourvoi, « attendu que la loi du 8 oc- » tobre 1830, délibérée et promulguée dans les

» formes constitutionnelles prescrites par la Charte,
» fait la règle des tribunaux et ne peut être atta-
» quée devant eux pour cause d'inconstitution-
» nalité. »

Voilà donc les deux faits pour lesquels la Chambre peut elle-même exercer la juridiction pénale. Comment procède-t-elle pour exercer cette juridiction? Nous pouvons ici consulter des précédents. La Chambre, depuis 1830, a appliqué ces articles, et, en vertu de ces précédents, nous pouvons dire que la Chambre se reconnaît le droit, sur la motion d'un membre, soit d'appeler directement le prévenu à sa barre, sans autre mesure préalable, soit de renvoyer l'affaire à une commission chargée de l'examiner préalablement et de lui faire un rapport. Ainsi, dans la première affaire qui a eu lieu après la révolution de Juillet, la Chambre renvoya à une commission la connaissance de la dénonciation faite par un de ses membres. Dans la dernière affaire, la Chambre n'a pas renvoyé à une commission, mais elle a décidé qu'elle procéderait immédiatement à la poursuite. Ainsi, vous voyez qu'elle se regarde comme pouvant procéder d'une manière ou de l'autre.

Soit que la Chambre poursuive immédiatement, soit qu'elle renvoie l'affaire à une commission, elle mande le prévenu à sa barre ; il comparaît, accompagné de ses défenseurs. La Chambre entend les observations du défenseur et du prévenu lui-même. Elle passe ensuite à la délibération et au scrutin. Mais, il vaut la peine d'y réfléchir un instant, il n'est pas toujours facile dans les corps nombreux d'arriver

à une délibération en matière d'application d'une peine. La question de culpabilité se résout par oui ou par non. Mais lorsqu'il s'agit de l'application de la peine, cela n'est plus si facile. Nos lois ont fixé en gros l'emprisonnement et l'amende. Mais il y a des degrés différents; ainsi le scrutin sur la quotité de la peine à appliquer n'est pas chose facile dans une assemblée nombreuse. Il s'était, en effet, présenté un fait de cette nature : La Chambre avait déclaré la culpabilité d'un prévenu; or, des Députés avaient chacun écrit leurs votes pour la peine qui comprenaient à la fois leur opinion sur la quotité de l'emprisonnement et sur la quotité de l'amende par le même scrutin. Alors, que peut-il arriver? C'est qu'un Député peut dire : je veux une amende assez forte, mais presque pas d'emprisonnement. Et un autre Député peut envisager la question sous un autre point de vue et vouloir beaucoup d'emprisonnement et presque pas d'amende. Il peut ainsi s'exprimer des opinions très-diverses; si on prenait dans chaque bulletin l'amende et l'emprisonnement, et si on faisait un dépouillement pour l'amende, et puis la même chose pour l'emprisonnement, on arriverait à un résultat vrai arithmétiquement, mais faux comme expression de la volonté de l'assemblée. Quand je condamne à un mois de prison et à 3,000 francs d'amende, on ne peut prendre d'un côté mon mois de prison et d'un autre côté mon maximum de l'amende, puis prendre à un autre d'un côté le maximum de l'emprisonnement et d'un autre côté le minimum de l'amende. Mon opinion est chose indivisible. Autre-

ment il peut arriver que le prévenu soit condamné à deux ans de prison, contre mon avis, et à 3,000 fr. d'amende à cause de mon vote. Le résultat donc pourrait être une forte amende et un long emprisonnement, tandis que les Députés qui voulaient un long emprisonnement ne voulaient qu'une faible amende, et que ceux qui voulaient une forte amende ne voulaient qu'un court emprisonnement. Aussi une discussion s'éleva dans la Chambre des Députés. Le premier tour de scrutin n'avait heureusement donné la majorité à aucune opinion. Le lendemain un Député présenta des réflexions sur la question et démontra le danger d'expliquer, comme on l'avait fait, les intentions des votants. La Chambre alors décida qu'elle ferait deux scrutins séparés sur l'emprisonnement et sur l'amende. Chacun vote d'abord comme il l'entend sur la première nature de peine, et il voit ensuite à régler son deuxième vote sur le résultat du premier.

Une autre question s'était élevée. Dans un premier tour de scrutin on n'avait eu aucun résultat, et cela arrive souvent dans des cas semblables. Il se trouva que la majorité des votes pour la peine était au-dessous du maximum ; il y avait minorité pour le maximum. On éleva alors la question suivante : On disait en faveur du prévenu, il y a pour lui vote acquis contre le maximum ; le maximum doit être exclu parce que, dans le premier scrutin, 153 suffrages, sur 300, ayant proposé une peine inférieure au maximum, ont déclaré par là, qu'ils ne voulaient pas du maximum. La question n'avait pas été posée en ces

termes à la Chambre, mais, disait-on, l'intention est évidente. La question fut discutée. Voici comment elle fut résumée par le président de la Chambre : « Je ne crois pas que je puisse poser à la Chambre » une question dans ces termes. Ce serait convertir » le résultat négatif d'un scrutin en résultat positif, » et il ne doit y avoir qu'une affirmation. Ce peut » être la matière d'une puissante considération, mais » non une proposition sur laquelle la Chambre soit » appelée à voter directement..... Je ne puis mettre » aux voix le résultat d'un scrutin. » L'interprétation du président fut admise par l'auteur de la proposition, qui se borna à livrer à la conscience de ses collègues cette considération que, s'il n'y avait pas eu majorité numérique sur un chiffre spécial de peine, il y avait une sorte de convention, une majorité morale pour ne pas dépasser six mois de prison. Le résultat du scrutin donna le minimum de l'emprisonnement (un mois) et le maximum de l'amende (10,000 francs).

Un autre droit de la Chambre des Députés est le droit de mettre les ministres en accusation. Nous en parlerons quand nous traiterons des agents du pouvoir exécutif et de leur responsabilité.

Nous avons à dire quelques mots sur l'exercice du droit de pétition. Nous en avons parlé déjà en tant que nous l'avons considéré comme un des droits publics des Français. Nous supposons donc la pétition présentée ; mais que devient-elle ? La Chambre a le droit de la recevoir, de l'examiner, de discuter la question qui lui est soumise, de prononcer sur la

pétition, soit par l'ordre du jour, soit par le dépôt au bureau des renseignements, soit enfin par le renvoi au ministre compétent. Pour cela la Chambre suit certaines formes qui sont tracées dans son règlement, et qui ne sont pas sans importance puisqu'elles règlent l'exercice d'un des droits publics des Français.

La Chambre a une commission qui se renouvelle tous les mois, mais qui est permanente, pour l'examen des pétitions, c'est ce qu'on appelle la commission des pétitions. Chaque bureau nomme un de ses membres pour former la commission des pétitions; cette commission, formée de neuf membres, fait chaque semaine des rapports à la Chambre. Cependant la Chambre reconnaît qu'elle a le droit de déroger à cette habitude. Le rapport sur chaque pétition se fait en séance publique, à moins que cinq Députés ne demandent la discussion secrète. Voilà ce qui regarde la forme.

La pétition est renvoyée à un ministre. Que signifie ce renvoi? Il signifie tout simplement que la Chambre estime, après examen et discussion, qu'il y a lieu pour le ministre d'examiner de nouveau l'affaire qui fait l'objet de la pétition. Je dis de l'examiner de nouveau, parce qu'une pétition ne parvient guère à la Chambre que lorsqu'on a épuisé les recours par les voies ordinaires. Aussi arrive-t-il souvent que la Chambre, voyant que le pétitionnaire n'a pas suivi les règles ordinaires, passe tout simplement à l'ordre du jour. C'est donc un recours extraordinaire qu'ont les citoyens. Si la Chambre croit

que l'affaire mérite d'être examinée de nouveau par le ministre, elle le déclare par son renvoi. Le renvoi ne signifie pas et ne peut pas signifier autre chose, car, s'il signifiait quelque chose de plus, les pouvoirs seraient évidemment confondus, et la Chambre gouvernerait directement. La Chambre serait définitivement corps administratif si elle pouvait faire autre chose que prononcer le renvoi de la pétition dans le sens que j'indique.

Mais, direz-vous, si les ministres se faisaient une loi de ne donner aucune attention aux recommandations de la Chambre, le droit serait dérisoire. Non, car une fois que la Chambre s'apercevrait de cette intention, elle a de nombreux moyens pour que ses pouvoirs, à elle, soient respectés et pour que les ministres ne se mettent pas en hostilité directe avec elle. C'est donc une recommandation qui a du poids lorsqu'elle émane de la Chambre. Mais il n'est pas moins vrai d'un autre côté que, si c'était autre chose qu'une recommandation, le pouvoir exécutif n'existerait plus; la Chambre exercerait elle-même les fonctions de maire, de préfet, de ministre, elle exercerait enfin les fonctions du pouvoir exécutif.

QUATRE-VINGT-SIXIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Droit d'initiative. Il doit appartenir aux trois branches du pouvoir législatif, et lorsque les Chambres ne l'ont pas directement, elles essaient d'y arriver par tous les moyens ; mais le pouvoir exécutif est le mieux placé pour l'exercer, et quand il appartient à tous c'est presque toujours lui qui l'exerce en réalité. — Dispositions des Constitutions de 1791, de 1793, de l'an III, de l'an VIII, de la Charte de 1814 et de la Charte de 1830. — Mode de présentation de propositions par les membres de l'une et de l'autre Chambre.

MESSIEURS,

Les attributions générales de la Chambre des Députés, nous l'avons déjà dit, sont la part qu'elle doit prendre à la confection des lois, et le vote de l'impôt. Ce ne sont pas ses seules attributions, mais ce sont les principales:

La loi est la manifestation de la volonté de l'autorité suprême sur les affaires du pays. Il faut pour cela plusieurs opérations distinctes. Il faut d'abord concevoir la loi, la formuler et la proposer ; elle doit être alors soumise à une discussion, à un examen dans telles ou telles formes, d'où il résulte qu'elle peut être amendée, c'est-à-dire rendue meilleure ;

enfin, amendée ou non, elle est adoptée ou rejetée. De l'ensemble de ces opérations résulte la formation de la loi, en ce qui regarde du moins la Chambre des Députés : la loi, d'ailleurs, n'existera que par le concours des trois branches du pouvoir législatif.

Il faut d'abord, disons-nous, concevoir, proposer la loi. C'est là ce qu'on appelle le droit d'initiative. Or, c'est là un de ces droits qui constituent le pouvoir souverain, et, d'un autre côté, c'est un droit bien important que de pouvoir attirer l'attention du pouvoir législatif sur une matière, ou de pouvoir empêcher la délibération sur cette même matière. Il faut, en effet, considérer le droit d'initiative sous son double point de vue, positif et négatif, pour en apprécier toute l'importance. Et il n'est pas étonnant que cette question ait vivement préoccupé les hommes d'État et les publicistes. Faire une loi, c'est donner la sanction du droit positif aux besoins du pays. Ainsi, philosophiquement parlant, l'initiative véritable est dans le pays même, et c'est ainsi que souvent les mœurs, les habitudes, suppléent aux lacunes du droit positif; c'est ainsi que le système des assurances terrestres, inconnu lors de la rédaction du code de commerce, s'est introduit dans les habitudes, dans le développement industriel du pays.

Quand le législateur veut procéder d'une manière rationnelle, c'est sur cette initiative nationale qu'il fixe son attention, pour coordonner la législation positive avec les vrais besoins du pays. De là cette règle si souvent répétée, que celui qui veut trop devancer son temps se place, en quelque sorte, hors

du pays, comme celui qui, sans tenir compte des faits sociaux, s'obstine à ne voir la société que comme elle était jadis. L'un fait des lois qui n'ont aucunes racines dans le pays; l'autre les fait avec des racines qui existent encore, mais tombent déjà en pourriture et ne peuvent plus rien soutenir.

Ainsi, demander à qui doit être confié le droit d'initiative, c'est demander qui connaît le mieux les besoins du pays, ses besoins matériels et moraux, ses instincts, son but, son avenir, et qui offre le plus de de garanties pour cette œuvre si grande, pour cette sorte de sacerdoce social, la proposition de la loi. Il faut que ces deux conditions soient réunies pour qu'on puisse se flatter d'arriver à la solution du problème.

Eh bien, en ne considérant que la première de ces deux conditions, on serait amené à se dire que le pouvoir exécutif, que le gouvernement est toujours le mieux placé; celui qui a les moyens de se procurer en un instant tous les renseignements possibles, auquel aboutissent tous les faits du royaume, est évidemment mieux placé que des particuliers qui ne connaissent bien que leur localité.

Mais la deuxième condition du problème se résout-elle de la même manière? Connaître n'est pas toujours vouloir, et où est la garantie que le pouvoir exécutif, investi seul de l'initiative, saisira le pouvoir législatif de toutes les propositions nécessaires, qu'il proposera des innovations qui diminueraient son autorité ou seulement dérangeraient ses habitudes? Il ne faut donc pas qu'il soit investi seul de ce droit

qui devient alors, à la fois, positif et négatif. C'est là la raison capitale, l'argument sans réplique, pour prouver que le droit d'initiative ne doit pas être confié exclusivement à une seule branche du pouvoir législatif, mais doit appartenir à toutes les trois. C'est pour que le droit d'initiative ne devienne pas un *veto* préalable sur toutes les questions. Les autres arguments sont secondaires.

Aussi, les assemblées qui n'ont pas l'initiative directe essaient-elles d'y arriver par tous les moyens, en allant même quelquefois jusqu'à repousser des lois dont elles approuveraient d'ailleurs le principe. Ce droit est si conforme à la nature des choses, qu'il existe dans tous les pays où le gouvernement représentatif s'est complètement développé. C'est, de plus, un moyen d'éviter les hostilités entre les diverses branches du pouvoir législatif, et en fait, lorsqu'il est attribué à toutes, c'est presque toujours le pouvoir exécutif qui l'exerce réellement.

Chez les peuples anciens, l'initiative n'appartenait guère aux assemblées délibérantes. Les peuples anciens, nous l'avons déjà dit plusieurs fois, ne connaissaient pas le système représentatif. Leurs assemblées ne siégeaient pas d'une manière permanente, régulière. Dès lors, le premier venu ne pouvait avoir l'initiative ; elle appartenait à un magistrat ou à un conseil permanent et moins nombreux. De même, au moyen âge, dans plusieurs républiques et dans les cantons démocratiques de la Suisse, l'initiative était exercée par un petit conseil. Ainsi, à Genève, le conseil général n'avait ni l'initiative, ni le droit d'amen-

dement. Aujourd'hui même, en Suisse, le droit d'initiative n'appartient guère aux assemblées délibérantes. D'abord, nulle part, il n'y a deux assemblées, et le pouvoir exécutif n'y a pas de *veto*, en sorte que si l'assemblée unique avait l'initiative, elle serait à elle seule tout le pouvoir social.

En Angleterre, si l'on remonte seulement jusqu'à Élisabeth, on voit le *speaker* demandant à la reine la libre parole pour la Chambre des Communes. Il y a loin de là au droit plein d'initiative. Ainsi alors, sous Élisabeth, on envoyait en prison les membres de la Chambre qui faisaient des motions qui déplaisaient au gouvernement. Et cependant, même alors, il y avait chaque année des motions : la Chambre des Communes n'a jamais complètement cessé de résister. Aussi, le droit d'initiative a-t-il fini par appartenir aux deux Chambres, et l'on peut même dire que le gouvernement ne présente jamais rien. Mais il ne faut pas s'arrêter aux apparences, les ministres anglais font des propositions comme membres du Parlement.

En France, le droit d'initative a passé par de nombreuses vicissitudes depuis 1789. La Constitution de 1791 confiait le pouvoir législatif à une assemblée nationale qui l'exerçait sous la sanction du Roi. L'assemblée avait seule le droit d'initiative : le Roi pouvait seulement inviter l'assemblée à prendre un objet en considération. Ainsi on avait fait le contraire de ce qui se fait dans les autres pays où il n'y a qu'une assemblée délibérante.

La Constitution de 1793 confiait le pouvoir législ-

latif à une assemblée délibérante, et de plus aux assemblées primaires. Le Corps législatif proposait la loi; le projet était imprimé et envoyé à toutes les communes de la République, sous le titre de *loi proposée*. Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux n'avait pas réclamé, le projet était accepté et devenait loi. S'il y avait réclamation, le Corps législatif convoquait les assemblées primaires et elles votaient par *oui* et par *non* pour ou contre la loi, comme à Rome et en Suisse.

Dans la Constitution de l'an III, le Corps législatif était composé d'un Conseil des Anciens et d'un Conseil des Cinq-Cents. La proposition des lois appartenait exclusivement au Conseil des Cinq-Cents. Il appartenait exclusivement au Conseil des Anciens d'approuver ou de rejeter les résolutions du Conseil des Cinq-Cents. Les résolutions du Conseil des Cinq-Cents, adoptées par le Conseil des Anciens, s'appelaient loi. Le projet de loi rejeté ne pouvait plus être présenté par le Conseil des Cinq-Cents qu'après une année révolue.

En l'an VIII, la scène change complètement. Il y avait deux assemblées qui votaient, le Corps législatif et le Tribunat, mais aucun n'avait l'initiative. « Il ne » sera promulgué de lois nouvelles, dit l'article 25 » de la Constitution, que lorsque le projet en aura » été proposé par le gouvernement, communiqué au » Tribunat et décrété par le Corps législatif. — Les » projets que le gouvernement propose sont rédigés

» en articles. En tout état de la discussion de ces
» projets, le gouvernement peut les retirer; il peut
» les reproduire modifiés (article 26). — Le Tribunat
» discute les projets de loi, il en vote l'adoption ou
» le rejet. — Il envoie trois orateurs pris dans son
» sein, par lesquels les motifs du vœu qu'il a exprimé
» sur chacun de ces projets sont exposés et défendus
» devant le Corps législatif (article 28). — Le Corps
» législatif fait la loi en statuant par scrutin secret,
» et sans aucune discussion de la part de ses mem-
» bres, sur les projets de loi débattus devant lui par
» les orateurs du Tribunat et du gouvernement (ar-
» ticle 34). »

Le Tribunat fut supprimé en 1807 et l'initiative fut ainsi concentrée dans le gouvernement.

La Charte de 1814 maintint ce principe. « Le Roi,
» dit l'article 16, propose la loi. » Les Chambres n'avaient donc pas l'initiative. L'article 19 leur donne seulement « la faculté de supplier le Roi de proposer
» une loi sur quelque objet que ce soit et d'indiquer
» ce qu'il leur paraît convenable que la loi con-
» tienne. » Le Roi, d'ailleurs, est libre de tenir ou de ne pas tenir compte de cette demande.

C'est un des changements remarquables de la Charte de 1830 que l'initiative attribuée aux deux Chambres comme au Roi. « La proposition des lois,
» dit l'article 15, appartient au Roi, à la Chambre
» des Pairs et à la Chambre des Députés. » Mais on a jugé convenable de soumettre l'exercice du droit d'initiative à certaines formes qui en sont la garantie; on n'a pas voulu que des propositions trop bizarres

ou inopportunes pussent être soumises aux Chambres. Voici ce que dit à cet égard le règlement de la Chambre des Députés : « Article 41. Chaque membre qui voudra faire une proposition la signera et » la déposera sur le bureau pour être communiquée, » par les soins du président, dans les bureaux de la » Chambre. Si trois bureaux au moins sont d'avis » que la proposition doit être développée, elle sera » lue à la séance qui suivra la communication dans » les bureaux. — Le président de chaque bureau » transmettra l'avis de son bureau au président de » la Chambre. — Article 42. Après la lecture de la » proposition, suivant l'ordre dans lequel elle a été » déposée, le membre proposant annoncera le jour » où il désire être entendu. — Au jour que la » Chambre aura fixé, il exposera les motifs de sa » proposition. — Article 43. Si la proposition est » appuyée, la discussion est ouverte et le président » consulte la Chambre pour savoir si elle prend en » considération la proposition qui lui est soumise, si » elle l'ajourne, ou si elle déclare qu'il n'y a pas » lieu à délibérer. » Le règlement de la Chambre des Pairs contient dans son titre V des dispositions analogues au sujet des propositions faites par un de ses membres.

Quand la proposition a été prise en considération, elle est imprimée et distribuée, et on procède à son égard comme pour les projets de loi présentés par le gouvernement.

Nous devons faire observer, en terminant, que la proposition ainsi faite et prise en considération ap-

partient à la Chambre. Si celui qui l'a présentée croit devoir la retirer dans le cours de la discussion, un autre peut la reprendre en son nom et la délibération continue.

QUATRE-VINGT-SEPTIÈME LEÇON.

SOMMAIRE

Du droit d'initiative attribué aux Chambres par la Charte de 1830 dérivent rationnellement le droit d'interpellation et le droit d'enquête. — Au droit d'interpellation se rattache la question de l'entrée des ministres dans les Chambres. Erreur commise à cet égard par l'Assemblée constituante en 1789; opinion de Mirabeau. — Comment s'exerce en France et en Angleterre le droit d'interpellation. — La nécessité des enquêtes moins grande en France qu'en Angleterre; précédents qui ont consacré le droit d'enquête pour les Chambres.

Discussion des projets de loi et des propositions; discussion générale et discussion des articles. — Avantages du mode anglais des trois lectures. — Droit d'amendement.

MESSIEURS,

Nous avons dit que l'initiative appartient à tous les membres de la Chambre. Mais prendre ainsi l'initiative, c'est dire que l'on est en état de présenter des idées dignes d'être adoptées par le législateur, c'est dire que l'on possède les connaissances non-seulement spéculatives mais pratiques, les connaissances de fait nécessaires à la bonne législation. Il suit de là que, si une Chambre est investie du droit d'initiative, elle est investie par cela même du droit de se procurer les moyens d'exercer cette initiative ration-

nellement et en connaissance de cause. De là naissent pour la Chambre deux autres attributions qui, pour n'être pas écrites littéralement dans la Charte, n'en sont pas moins incontestables : 1° le droit d'adresser des interpellations aux ministres ; 2° le droit de procéder à des enquêtes.

Le droit d'interpellation consiste à adresser, sur telle ou telle affaire, telle ou telle question aux membres du cabinet, pour les inviter à donner à la Chambre les explications qu'ils jugeront convenables. Là s'arrête ce droit qui est consacré par de nombreux précédents. Il découle de la nature même des choses et l'on pourrait, au besoin, y puiser un argument pour justifier la disposition de l'article 46 de la Charte qui donne aux ministres entrée dans la Chambre, dont ils ne sont pas membres. Nous avons vu qu'en Angleterre il n'en est pas ainsi : les ministres Députés n'ont pas entrée dans la Chambre des Lords et les ministres membres de la Chambre des Lords n'ont pas entrée dans la Chambre des Communes. Cependant, les Chambres anglaises usent, et usent même largement, du droit d'interpellation. Les interpellations sont annoncées à l'avance ; c'est un acte de courtoisie et de loyauté parlementaire, c'est un moyen d'éviter des surprises peu dignes de la gravité des assemblées et de présenter le combat à armes égales.

Les ministres en France n'ont pas eu toujours entrée dans les Chambres. La première assemblée délibérante, en 1789, les repoussa. Il y avait là une erreur qui s'explique facilement par l'état de choses

d'où l'on sortait. On avait eu longtemps le gouvernement ministériel le plus despotique, le plus absolu, on regardait naturellement avec méfiance et même avec une sorte de crainte le pouvoir ministériel, et l'assemblée croyait assurer son indépendance en lui fermant ses portes. Elle décréta même, le 17 novembre 1789, qu'aucun de ses membres ne pourrait, pendant la session, devenir ministre, et, ce qu'il y a de remarquable, c'est que cette résolution fut adoptée contrairement à l'avis de Mirabeau, qui avait fait la motion directement opposée d'admettre les ministres dans l'assemblée avec voix consultative. L'assemblée soupçonnait le grand orateur d'aspirer lui-même au ministère et crut voir un but personnel dans sa motion. Sa motion fut donc rejetée et il serait difficile de calculer tout ce qu'a produit d'inconvénients et d'embarras ce malheureux vote. Représentons-nous cette assemblée n'ayant aucunes communications faciles avec l'administration, au milieu du mouvement si précipité des choses et des événements. « Je ne puis imaginer, disait Mirabeau,
» qu'un des moyens de salut public parmi nos voi-
» sins ne puisse être qu'une source de maux parmi
» nous ; que nous ne puissions profiter des mêmes
» avantages que les Communes anglaises retirent de
» la présence de leurs ministres ; que cette présence
» ne fût parmi nous qu'un instrument de corrup-
» tion ou une source de défiance, tandis qu'elle
» permet au Parlement d'Angleterre de connaître à
» chaque instant les desseins de la cour, de faire
» rendre compte aux agents de l'autorité, de les sur-

» veiller, de les instruire, de comparer les moyens » avec les projets et d'établir cette marche uniforme » qui triomphe de tous les obstacles. » Voilà les paroles de Mirabeau, qui joignait aux vues spéculatives les considérations pratiques. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que l'action des assemblées délibérantes sur la marche des affaires publiques n'est pas seulement l'action directe et immédiate qu'elles exercent en faisant les lois et en votant le budget. Il y a l'action indirecte qui est bien autrement efficace. Que de choses que le pouvoir ne fait pas et n'imagine même pas, parce qu'il y a une discussion publique, parce qu'il y a un droit d'interpellation. Ainsi, il est vrai, en principe, que les Chambres n'administrent pas; mais elles exercent un contrôle sur toutes les branches de l'administration ; on sait que le Parlement est là, et cette action est bien autrement tutélaire pour la prospérité et la liberté du pays, que les quelques lois qu'on fait et le budget qu'on vote.

Le mode d'interpellation, en France, est à peu près le même qu'en Angleterre. Si l'affaire est grave, l'orateur qui veut user du droit d'interpellation demande à la Chambre la permission de le faire. On fixe le jour ; le membre de l'assemble explique le sujet de ses interpellations. Et quelle est alors l'obligation du cabinet? Est-il forcé de s'expliquer? Non. Il est parfaitement libre, il peut répondre ou ne pas répondre. Et il n'y a là rien de dérisoire. Le jour où l'on établirait que le cabinet doit répondre à toutes les questions qu'on lui adressera, la séparation des

pouvoirs serait détruite. Le ministre peut donc répondre ou ne pas répondre. S'il refuse de répondre en s'appuyant sur de bonnes raisons, la Chambre, probablement, se contentera de ces raisons. Sinon elle aura recours à l'*ultima ratio* des Chambres, elle lui refusera son concours. Le ministre exerce donc son droit à ses risques et périls, et l'on conçoit, du reste que, dans un grand nombre de cas, il aura des raisons suffisantes à donner pour justifier son refus de répondre aux interpellations.

Nous avons dit que du droit d'initiative découle, en second lieu, le droit d'enquête. Les enquêtes sont un fait presque nouveau chez nous, mais elles sont fréquentes en Angleterre, et il n'est presque pas de grande question intérieure qui n'y donne lieu. Vous connaissez toutes celles auxquelles a donné lieu la question des pauvres. Et il y a des enquêtes en Angleterre qui sont des modèles d'investigation.

Il ne faut pas cependant s'en exagérer la nécessité, et il ne faut pas croire qu'elles soient aussi nécessaires en France qu'en Angleterre. Dans ce dernier pays elles n'ont été souvent qu'un pis-aller. Il n'y existe pas cette uniformité et cette centralisation administrative qui existe chez nous, tant s'en faut. Il n'y a pas là cette organisation administrative qui, à de très-faibles nuances près, est la même dans toutes les parties du royaume. Tout ne part pas d'un centre et n'y revient pas avec la même exactitude et la même régularité. Ainsi le gouvernement anglais manquait souvent de renseignements qu'on trouve ici dans tous les bureaux. L'enquête y était donc une

nécessité pour suppléer aux lacunes de l'administration. Voilà pourquoi nous disons qu'elle était souvent un pis-aller.

Le besoin en est moins grand chez nous; elle peut être facilement remplacée par d'autres moyens. Cela ne veut pas dire pourtant qu'on ne doive jamais y avoir recours chez nous, et l'administration elle-même a reconnu qu'elle pouvait être utile. Ainsi nous avons eu la fameuse enquête commerciale où l'on peut puiser de nombreux renseignements, non-seulement pour la science économique, mais même pour l'étude morale de l'homme. La même chose peut être faite par la Chambre. Il existe un précédent dans l'enquête de 1835 sur la culture, la fabrication et la vente du tabac. On avait déjà ordonné une enquête en 1831 sur la situation du Trésor public, mais elle avait été provoquée par les ministres eux-mêmes. De même, pour l'affaire du caissier central Kessner, mais le ministre y avait donné son assentiment, tandis que le précédent de 1835 dégage la question de toute incertitude. Le principe d'ailleurs n'a été contesté par personne ; vous pouvez voir, à ce sujet, les séances de la Chambre des Députés des 15 et 16 février 1835. On peut donc regarder le droit comme établi. Si maintenant quelques difficultés d'exécution se présentent, il faudra que la Chambre y pourvoie par quelques dispositions réglementaires.

La libre discussion est un autre droit de la Chambre ; nous ne sommes plus au temps où le Corps législatif faisait la loi « en statuant par scrutin secret

» et sans aucune discussion de la part de ses mem-
» bres. » « Toute loi, dit l'article 16 de la Charte,
» doit être discutée et votée librement par la majo-
» rité de chacune des deux Chambres. » Et ce droit s'exerce sur toute proposition quelle qu'en soit l'origine, qu'il s'agisse d'un projet de loi présenté par le gouvernement ou d'une proposition d'un membre de la Chambre.

Mais discuter une proposition dans une assemblée nombreuse n'est pas chose facile. Lorsqu'il ne s'agit que d'une proposition simple et isolée, la question se borne à savoir si l'on dira oui ou non, mais ordinairement les propositions sont plus étendues, plus complexes, elles comprennent des questions nombreuses, et alors il est plus difficile de régulariser la discussion. Il y a chez nous deux sortes de débat, la discussion générale sur le principe et l'ensemble du projet de loi, puis la discussion des articles. La Chambre a le droit de clore l'une et l'autre quand elle se trouve suffisamment éclairée. Pourquoi cette double discussion? Pour examiner la convenance, l'esprit, l'ordonnance générale du projet de loi avant de descendre dans les détails. Mais l'usage a aujourd'hui fait cesser, à peu près, les discussions générales, à la Chambre des Députés, du moins; on ne les écoute plus, elles sont sans influence sur les décisions de l'assemblée, parce qu'elles ne sont pas suivies d'un vote et parce que, d'ailleurs, dans la discussion des articles, on a toute latitude pour placer même les observations générales qu'on aurait à présenter.

En Angleterre, comme dans notre Constitution de 1791, il y a, pour les lois, trois lectures. La première est un débat général sur la convenance de la proposition. Si la solution est affirmative, la Chambre se forme en comité général pour procéder à un autre débat où l'on discute, paragraphe par paragraphe, et où chacun intercale, sous le titre d'amendements, les modifications qu'il croit utiles. Mais il n'est pas probable qu'il résulte de là un projet bien combiné et bien rédigé, sans contradiction aucune entre ses diverses parties. Entre la deuxième et la troisième lecture, la commission a le temps de faire, du projet amendé par les différents membres de la Chambre, un travail homogène et bien complet. De cette façon, chacun des points de vue sous lesquels une loi doit être examinée est successivement soumis à l'assemblée, et la discussion ne s'égare pas en embrassant plusieurs ordres d'idées à la fois. Ce système a aussi l'avantage de donner aux lois un fini qu'elles ne peuvent avoir lorsque l'on clôt le débat sur les articles après une discussion qui a introduit souvent dans le projet des amendements incohérents entre eux ou en désaccord avec quelque autre partie de la loi.

Nous avons parlé des amendements. Le droit d'amendement est le complément du droit d'initiative; c'est un des plus précieux. La Charte de 1814, qui refusait l'initiative aux Chambres, avait sinon refusé du moins restreint le droit d'amendement. « Aucun amendement, disait l'article 46, ne peut » être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti

» par le Roi, et s'il n'a été renvoyé et discuté dans
» les bureaux. » Cette disposition était conséquente avec celle qui refusait l'initiative aux Chambres. L'amendement, en effet, est une modification au projet de loi. Un principe tout à fait étranger au projet de loi n'est plus un amendement, c'est une proposition nouvelle, mais la distinction est souvent très-difficile en pratique; il y a là un moyen indirect d'arriver à l'initiative, et c'est ce que la Charte de 1814 avait voulu empêcher. Mais il n'y a pas de loi qui puisse résister à la marche des choses, et l'article 46 n'était point exécuté.

Aujourd'hui que les Chambres ont l'initiative, la question a beaucoup moins d'importance; tout ce qui résulterait de l'adoption d'un amendement qui changerait le système d'un projet de loi, c'est que la Chambre exercerait son droit de proposition d'une manière peu réglementaire.

La suppression de l'article 46 de la Charte de 1814 a été la conséquence de la disposition qui rendait l'initiative aux Chambres. Le droit d'amendement est réglé par les articles 47 et 49 du règlement intérieur de la Chambre des Députés. La seule condition pour qu'un amendement soit admis à la discussion, c'est que, après avoir été déposé et développé par son auteur, il trouve au moins un membre de l'assemblée qui l'appuie.

QUATRE-VINGT-HUITIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Vote des lois. — Formes diverses du vote à Rome, en Angleterre et en France. — Vote public (par assis et levé) et vote secret (scrutin). — Nombre de votants nécessaire pour la validité du vote. — Les décisions ne sont pas motivées. Différence à cet égard entre les décisions du pouvoir législatif et celles du pouvoir judiciaire; motifs de cette différence. — Les propositions rejetées ne peuvent être représentées dans la même session. — Reprise des projets arrivés à l'état de rapport dans la session précédente. — Vote de l'impôt.

Messieurs,

Après la discussion et l'amendement arrive le droit de suffrage, c'est-à-dire, le droit d'accepter ou de rejeter. Ici se présente la question de la forme du vote, qui a beaucoup occupé les publicistes. Le vote doit-il être secret ou public? Les usages parlementaires ne sont pas uniformes à cet égard. L'une et l'autre forme a été suivie à diverses époques et dans divers pays. Quelle est la forme préférable en soi? Les publicistes sont aussi divisés là-dessus que sur le vote électoral.

Il est impossible d'avoir, à cet égard, une opinion absolue *à priori*, car dans ces questions où il s'agit

de faire la somme des avantages et des inconvénients de deux systèmes, la solution dépend beaucoup des circonstances du pays ; il faut savoir s'il y a assez de courage civil pour qu'on ait les avantages du vote public sans en avoir les inconvénients.

En Angleterre, la Chambre des Communes exprime ses votes à haute voix. L'orateur (président) demande que ceux qui sont d'avis d'accepter l'article ou le projet disent oui, et que ceux qui sont d'avis de le rejeter disent non, et l'on crie oui ou non, selon le cas. Le bureau apprécie la force du bruit que font ces non et ces oui. Mais, comme il est quelquefois assez difficile de mesurer ainsi l'éclat des voix, on peut demander et l'on demande toujours pour les affaires importantes, la division de la Chambre. Ceux qui sont pour une opinion sortent, les autres restent, et les scrutateurs comptent les membres qui se trouvent dans l'une et l'autre pièce. C'est un mode de voter assez bizarre et qui a le grave inconvénient d'interrompre à chaque instant les travaux, et de causer une sorte de tumulte par ces promenades continuelles.

A Rome, dans le Sénat, on avait un mode assez analogue de recueillir les voix. Les uns allaient d'un côté de la salle, les autres de l'autre ; de là les expressions *pedibus ire in sententiam*, *pedibus sententiam referre*. C'est une forme un peu plus simple, mais qu'il aurait été difficile de suivre en Angleterre, à cause de la petitesse du local.

Nous avons chez nous les deux formes de vote, le vote public et le vote secret. D'après l'article 32 du

règlement : « Toute proposition ayant une loi pour » objet, est votée par la voie du scrutin secret. A » l'égard des autres propositions, la Chambre vote » par assis et levé, à moins que vingt membres » n'aient demandé le scrutin secret, ou ne le de- » mandent après une première épreuve. » Ainsi toute proposition ayant une loi pour objet est votée au scrutin secret; à l'égard des autres le vote par assis et levé est, en général, suffisant.

L'ensemble des propositions de lois est voté au scrutin, mais pour les diverses dispositions de ces lois qui doivent être successivement discutées et adoptées, avant qu'on arrive au vote sur l'ensemble, on vote ordinairement par assis et levé; le vote au scrutin, dans ce cas, n'a lieu que par exception. Or, il ne faut pas perdre de vue que, dans un projet de loi, il y a toujours quelque disposition fondamentale qui est, pour ainsi dire, l'âme du projet. Ainsi supposez une loi électorale, et supposez qu'il y ait dans cette loi quarante articles. Il y en a un qui dira : « Le cens électoral est de tel ou tel chiffre, » ou bien : « La capacité électorale découle de telle ou telle qualité. » Évidemment voilà une disposition qui domine le projet tout entier ; la grande bataille s'établira sur cet article. On votera par assis et levé, et, au fond, ce sera voter la loi, puis il y aura scrutin secret sur l'ensemble de la loi. Eh bien, il est possible que le scrutin public (par assis et levé) donne un résultat et que le scrutin secret en donne un autre. Voilà ce qui peut résulter de ce mode de cumuler deux manières de voter. Mais, d'un autre côté, si l'on votait au scru-

tin secret chaque article, il faudrait des mois, des années pour voter une loi un peu étendue. Le vote public est donc une nécessité pour peu que l'œuvre législative soit un peu étendue.

Mais quel est le nombre de Députés requis pour qu'une délibération de la Chambre soit efficace? C'est là une question de droit public qui suppose un fait : c'est que les mandataires ne déploient pas un zèle extrême dans l'accomplissement de leur mandat. Ainsi on a remarqué, en Angleterre, que, sur 680 membres, on pouvait regarder comme chose établie qu'il en manquait toujours pour le moins un tiers; et je dis dans les cas graves, car dans les séances ordinaires il manquait souvent la moitié ou les deux tiers. Mais cela n'arrive pas seulement dans les monarchies. Ainsi, dans plusieurs des petites républiques suisses, où la loi demandait un nombre de Députés fort élevé, il a été impossible pendant longtemps, d'avoir une séance et de délibérer. Et cependant ce sont des États où, dans les plus vastes, on peut en douze heures, ou tout au plus en vingt-quatre heures, arriver à la frontière, et il a fallu se contenter d'un moindre nombre de votants.

L'expédient, que quelques publicistes ont suggéré, d'une mesure pénale contre les Députés qui ne se rendent pas à leur poste, n'a pas grand résultat. D'abord la Chambre est un tribunal qui n'est pas très-disposé à se montrer sévère dans ces cas-là. Les amendes sont également de peu d'effet. Chez nous, il y a un moyen de police auquel on a quelquefois recours, c'est l'appel nominal et l'insertion au *Moniteur*

des noms des absents, ce qui n'empêche pas que la Chambre ne soit quelquefois fort dégarnie. Mais, quoi qu'il en soit, il est parfaitement vrai que, si on exigeait que la Chambre fût au complet, il n'y aurait jamais de discussion. Il faut donc toujours compter sur un ensemble composé d'un nombre moindre que le nombre total.

En Angleterre la latitude est immense. Sur une Chambre des Communes de 680 membres, on peut délibérer avec 40 membres seulement, et certains bills même, qu'on appelle *trial bills*, peuvent être faits par 15 membres, mais il faut au moins 40 membres s'il y a réclamation.

Cette nécessité d'avoir un nombre fixe pour délibérer était comprise même dans les temps anciens. Vous avez vu dans les lettres de Cicéron : *numera senatum.* Quel était ce nombre? on ne le sait pas trop; on a prétendu qu'il était primitivement de 100 et sous Auguste de 400, mais cela n'est pas cer ain. Ce qui est certain, c'est qu'il fallait un certain nombre de Sénateurs.

De même en Angleterre, vous avez le *numera senatum*, mais on ne le dit jamais, parce que, si l'affaire est importante, il y a toujours assez de monde, et que, si l'affaire est peu importante, personne ne s'inquiète de savoir si le nombre y est ou non.

L'article 16 de la Charte porte : « Toute loi doit » être discutée et votée librement par la majorité de » chacune des deux Chambres. » Sur cet article il pouvait s'élever deux questions, la première de savoir si les expressions : *par la majorité de chacune des*

deux Chambres s'appliquaient également au mot *discutée* et au mot *votée*, ou simplement au dernier mot. Ce passage a été interprété par l'article 38 du règlement, comme ne s'appliquant qu'au vote. « La » présence de la majorité des Députés est nécessaire » pour la validité des votes de la Chambre. » La Chambre peut donc discuter, mais ne peut pas voter sans être en majorité.

Quand nous parlerons de la Chambre des Pairs nous vous signalerons une deuxième question, celle de savoir si le mot *majorité* veut dire majorité des membres de la Chambre, ou majorité des membres présents à la séance; dans la Chambre des Députés, il faut la majorité des Députés.

Supposons maintenant le vote prononcé ou par assis et levé ou par le scrutin secret. Le résultat est proclamé par le président en ces termes : *La Chambre a adopté* ou *la Chambre n'a pas adopté*; rien de plus. La Chambre ne motive pas ses délibérations, elle discute, entend les raisons pour et contre, mais elle ne prononce que par vote pur et simple, par affirmation ou par négation. Cela est dit formellement dans la loi du 13 août 1814, titre III, article 3 : « Les » Chambres ne motivent ni leur acceptation ni leur » rejet; elles disent seulement : *La Chambre a adopté,* » ou *la Chambre n'a pas adopté.* »

Et, en vérité, il n'est pas nécessaire de vous indiquer les motifs de cette disposition. Que les décisions d'un homme ou d'un petit nombre d'hommes puissent être motivées, cela se conçoit, surtout lorsque, comme dans le cas du pouvoir judiciaire, la mission

est d'appliquer, non de créer la loi. Qu'est-ce qu'un jugement? C'est un syllogisme dont les prémisses sont le fait et la loi; mais le pouvoir législatif est lancé, pour ainsi dire, dans l'espace, il a devant lui tout ce qui est possible, il n'est pas enfermé dans l'enceinte du droit positif. Sans doute, le pouvoir judiciaire est quelquefois appelé à remplir une lacune, à interpréter une loi, mission très-délicate, très-difficile, et dont nous ne craignons pas, quant à nous, l'exercice grand et large. Mais toujours est-il qu'il n'est pas comme le pouvoir législatif. Dans le pouvoir judiciaire, d'ailleurs, il y a plusieurs ressorts, et il est bon que la juridiction supérieure connaisse les motifs de la juridiction inférieure. Dans le pouvoir législatif il n'y a qu'un ressort; chacune des trois branches de ce pouvoir est l'égale des deux autres, et n'a aucun compte à leur rendre. Elle n'a qu'à manifester sa volonté, et les motifs de sa décision se trouvent dans l'ensemble de la discussion qui a précédé le vote. Si la Chambre rejette, il n'y a rien à faire, tout est fini. « La loi qui n'est pas adoptée, dit l'article 4 du » titre III de la loi du 13 août 1814, ne donne lieu » à aucun message, ni à aucune mention sur les » registres de la Chambre. » Une proposition non adoptée n'existe pas, il n'y a lieu à aucun message, car de quelle utilité serait un message; il n'y a rien à faire. Si, au contraire, la Chambre adopte, il faut qu'elle fasse connaître son adoption, soit afin que la Chambre des Pairs puisse à son tour délibérer, soit pour que la Couronne délibère si elle sanctionnera ou non ce qu'ont voté les Chambres. Alors la proposition

suit sa marche ou devant l'autre Chambre ou devant la Couronne.

Mais lorsqu'une proposition a été rejetée, ne peut-elle se reproduire? Oui, sans doute, mais cependant concevriez-vous cette lutte obstinée et, en quelque sorte, injurieuse? On viendrait demain présenter à la Chambre la même proposition, comme si on pouvait espérer de gagner les hommes du jour au lendemain et de les faire changer d'avis? Ce serait un moyen de déconsidération pour les pouvoirs publics, ou de choc entre les diverses branches de pouvoir législatif. Aussi, une proposition rejetée ne peut être reproduite dans la même session. C'est là une disposition insérée dans la Charte elle-même, à l'article 17: « Si une proposition de loi a été rejetée par l'un des » trois pouvoirs, elle ne pourra être représentée » dans la même session. » *Par l'un des trois pouvoirs;* donc par la Chambre des Députés, comme par la Chambre des Pairs, comme par la Couronne, c'est le même résultat. Et aujourd'hui surtout que l'initiative est commune aux trois pouvoirs, il est d'autant plus important de prévenir le choc qu'il y aurait eu si on pouvait revenir immédiatement à la charge. Il faut que les esprits se calment; les membres de la Chambre des Députés, rentrant dans leurs foyers, se rapprochent de leurs électeurs, peuvent se retremper dans l'opinion du pays et voir s'ils ont eu raison de rejeter la proposition présentée par l'un des autres pouvoirs, ou de présenter la proposition qui a été repoussée. On revient après avoir fait des réflexions, et une nouvelle discussion peut avoir lieu

alors sans les mêmes inconvénients que si elle eût eu lieu dans la session précédente, au moment où la proposition venait d'être repoussée. C'est donc, au point de vue de la marche des affaires, une disposition plus importante qu'elle ne paraît l'être au premier abord que celle qui défend de reproduire dans la même session une proposition rejetée.

Il s'était élevé une autre difficulté dont je dois vous dire un mot, parce qu'elle a de l'importance, surtout depuis que l'initiative a été attribuée aux Chambres. Il se commençait une affaire, une proposition était présentée, les bureaux l'examinaient préalablement et en permettaient la lecture, la lecture était faite, et tout cela prend plus de temps qu'on ne l'imagine, l'auteur était admis à en développer les motifs, et la Chambre la prenait en considération. La proposition était renvoyée dans les bureaux, une commission était nommée et examinait l'affaire, un rapport était fait et lu à la Chambre, puis la session était finie, et quand la session recommençait, on disait : il n'y a plus rien. Il y avait ainsi du temps et du travail perdu. On a cherché un remède à cet inconvénient, et voici la disposition qu'on a adoptée. « Hors le cas de dissolution de la Chambre » ou d'expiration du pouvoir de ses membres..... » Aujourd'hui vous comprenez toute la portée de ces expressions ; il est clair que lorsque les cinq années pour lesquelles les députés sont nommés viennent à expirer, tout est fini. « Hors le cas de dissolution de » la Chambre ou d'expiration des pouvoirs de ses » membres, les travaux législatifs commencés et in-

» terrompus par la clôture de la session, pourront, » à la session suivante, être repris dans l'état où ils » sont restés. — Cette faculté, applicable seulement » aux projets sur lesquels un rapport aura été fait, » sera exercée en vertu d'une décision de la » Chambre, prise sur la demande d'un de ses mem- » bres. » Cette disposition a déjà été appliquée plusieurs fois, et la Chambre y gagne du temps.

Ces droits de la Chambre, ces droits qui constituent l'essence des gouvernements libres, s'appliquent, comme je viens de le dire, non-seulement aux lois proprement dites, mais à toute résolution de la Chambre, car la Chambre ne délibère pas seulement sur des lois, mais aussi sur autre chose que des lois. Le champ de la législation, de la loi proprement dite, est vaste. Ainsi toutes les fois qu'il s'agit de modifier notre organisation ou politique, ou civile, ou criminelle, de statuer sur les impôts, sur la force publique, sur les colonies, pour toutes ces choses il faut des lois. En général il faut des lois toutes les fois qu'il ne s'agit pas simplement de l'exécution des règles existantes. Lorsqu'il ne s'agit que de faire exécuter ce qui est, nous sommes dans le domaine de l'ordonnance. Quand il s'agit de prendre l'initiative sur quelque chose, c'est le domaine de la loi, et alors il faut une loi proprement dite, à moins que, par mesure d'exception, il ne s'agisse d'objets retirés du domaine de la législation et laissés au pouvoir exécutif.

Mais indépendamment de la loi, la Chambre prend d'autres résolutions. Ainsi elle peut statuer sur son

règlement, le modifier, comme elle l'a fait plusieurs fois; ainsi elle exerce certaines juridictions. Toujours elle procède par voie de proposition, discussion et vote.

A plus forte raison ces formes s'appliquent-elles au droit de voter l'impôt, ce droit qui, vous le savez, est un des plus beaux du système représentatif, le vote de l'impôt, le vote annuel de tout impôt quelconque. De sorte que, pour répéter ici les paroles qui se trouvent à la fin de chaque budget, toute perception d'un impôt non autorisé par la loi proprement dite serait une concussion de la part de l'agent ou du fonctionnaire quelconque qui la ferait ou y prêterait les mains. C'est là, je le répète, un des bienfaits du système représentatif.

Je ne veux cependant exagérer aucune idée. Vous avez, sans doute, entendu dire souvent qu'un des moyens les plus certains de résistance de la part de la Chambre serait le refus du budget. Mais ici un grand publiciste a fait remarquer qu'il ne faut s'exagérer aucun moyen. Sans doute, le refus d'une allocation, le refus d'une certaine quotité d'impôt peut se concevoir comme un moyen qui n'aurait pas besoin de circonstances tout à fait extraordinaires pour être employé; mais le refus du budget veut dire que la force publique ne serait pas payée, qu'aucun fonctionnaire ne serait payé, que la dette publique ne serait pas payée, que la machine gouvernementale enfin s'arrêterait tout court. Or vous concevez comment il a pu arriver que des Chambres, quand même elles se trouvaient en présence d'un pouvoir

exécutif qui ne leur inspirait pas de confiance, ne sont pas arrivées cependant de prime-saut au refus du budget. Ce n'était donc pas sans raison que le publiciste dont je viens de parler disait qu'il ne fallait pas s'exagérer la possibilité d'avoir recours à ce moyen. Il n'est pas moins vrai que la Chambre a le droit de refuser l'impôt, comme elle a le droit de repousser tout projet de loi quelconque. Mais c'est là le *summum jus*, et les conséquences qu'entraînerait une pareille mesure sont trop graves pour qu'on les emploie légèrement. Mais quand nous parlons des droits de la Chambre, nous pouvons dire que le droit de voter l'impôt est une chose essentielle, car sans en venir à l'extrémité dont nous parlons, le vote de l'impôt fournit bien des moyens d'exercer une action sur le gouvernement.

Mais que serait-ce, si le ministre arrivant tous les ans à la Chambre, lui présentait une espèce de *tohu-bohu* et lui disait, par exemple, il nous faut un milliard. Le vote serait dérisoire; car il arriverait que quand on voudrait abuser de la force armée, on laisserait en souffrance un autre service et qu'on porterait tout l'argent sur l'armée. Ce vote en bloc, pour tous les services du pays, serait donc une dérision; les Chambres n'auraient jamais le moyen de voir clair dans les affaires du pays. Or l'importance du vote de l'impôt c'est, sans doute, la protection de la bourse des contribuables, mais c'est surtout le droit d'investigation dans les affaires du pays. Or si vous supposez un vote en bloc, cela n'a plus aucune espèce d'importance.

Si, au contraire, il fallait que chaque ministre vînt devant la Chambre et lui dit : Non-seulement je ne vous demande pas de voter en bloc, mais je vous demande de voter tant de mille francs pour le papier dont on fera usage dans mon ministère, tant pour les plumes, etc.; si le ministère de la guerre devait venir demander non 50,000 fr. pour réparer une forteresse, mais 1,000 fr. pour telle chose, 1,000 fr. pour telle autre chose, il arriverait d'abord qu'on n'en finirait pas et que la Chambre ne porterait aucune attention au vote; ou bien il arriverait que la Chambre administrerait le pays à livres, sous et deniers, et que les ministres n'auraient plus aucune action, ni aucune responsabilité. Or quelle pourrait être la responsabilité de la Chambre? aucune; car elle ne peut pas avoir de responsabilité légale.

Voyez donc combien la question de l'impôt est difficile. Faire voter les impôts en masse, c'est une dérision. Faire descendre la Chambre dans les détails, c'est déplacer complétement la responsabilité ministérielle, et faire de la Chambre un mauvais corps administratif. Il y a donc là un problème à résoudre, un moyen à chercher pour que le vote de l'impôt ne soit ni dérisoire pour la Chambre, ni sans protection pour le pays, pour qu'il y ait sauvegarde pour le pouvoir administratif, et en même temps sauvegarde pour le pays. Or, il faut reconnaître qu'on a fait de grands pas dans cette question. Je crois qu'aujourd'hui nous avons trouvé la solution véritable.

QUATRE-VINGT-NEUVIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Règles à suivre pour que le vote de l'impôt ne soit ni dérisoire par une trop grande généralité, ni destructif de toute administration par une spécialité excessive. Tableau des prévisions du budget pour chaque nature de recettes et de dépenses, classification qui doit être faite d'après les caractères essentiels de chaque objet. — Compte rendu; double nature d'investigation judiciaire et politique, l'une s'appliquant plus particulièrement aux comptables, l'autre aux ordonnateurs. — Douzièmes provisoires. — Principe de la spécialité par chapitres. — Crédits supplémentaires et crédits extraordinaires. — Loi des comptes.

MESSIEURS,

Le vote de l'impôt est une des plus précieuses prérogatives et une des plus puissantes garanties de notre droit constitutionnel. Mais, pour atteindre le but sans le dépasser, il faut que, par sa généralité, il ne soit pas dérisoire et que par une trop grande spécialité il ne dépouille pas l'administration de son droit et de sa responsabilté, en confondant les pouvoirs. Si l'on étudiait le problème en lui-même, abstraction faite des usages et des précédents, on reconnaîtrait assez facilement les règles générales qui doivent dominer la matière.

Pour que le vote de l'impôt ne soit ni dérisoire par une trop grande généralité, ni destructif de toute administration par une excessive spécialité, la raison et le bon sens nous disent qu'il faut établir comme règle qu'il sera présenté chaque année, par l'administration, aux assemblées délibérantes, un tableau préalable des dépenses présumées, des recettes présumées, et cela pour chaque nature de dépenses et de recettes.

Je dis que la raison et le bon sens pourraient le dire. Quand on regarde, en effet, la manière dont un homme sensé règle ses affaires domestiques, pour peu que ces affaires aient quelque étendue et quelque importance, se conduit-il autrement? Lui aussi, avant le commencement de l'année, se demande quels sont ses revenus, et, pour connaître approximativement ses revenus de l'année suivante, il examine une à une les diverses sources de ces revenus. S'il a des revenus fixes il les porte comme sommes fixes; s'il en a qui ne soient pas fixes, il cherche à se faire une idée de leur chiffre approximatif, en jetant un regard sur l'avenir pour savoir s'il y aura ou non des circonstances qui puissent influer sur la marche des choses de manière à modifier leur situation de l'année précédente. De même, pour son budget des dépenses, il n'arrivera pas à se faire un compte minutieux de chaque objet dont il pourra avoir besoin dans le courant de l'année, mais il déterminera la dépense d'après la nature des objets. Il saura, par exemple, que pour le loyer et l'entretien de la maison, il faut tant, qu'il faut tant pour la nourriture, tant pour

l'habillement de la famille, etc., sans se demander pourtant quel sera le prix de chaque chose qu'il aura à payer. Eh bien, il en est de même des dépenses publiques. Le bon sens nous dit que cette évaluation préalable et approximative peut et doit se faire pour chaque nature de dépenses et de recettes. Et ici, remarquez-le, supposez une excellente division du travail administratif, car au fond qu'est-ce que l'administration si ce n'est un grand travail susceptible d'une division utile, comme celle qu'on applique dans les autres travaux sociaux, supposez, dis-je, une bonne division du travail administratif, et vous avez la division de votre budget toute faite.

Dans le travail gouvernemental est comprise l'administration de la justice. Voilà un des objets fondamentaux de l'ordre social. L'administration de la justice forme donc une grande section du travail gouvernemental. Et puis cette section se subdivise elle-même : vous avez la justice civile, la justice criminelle, la justice commerciale, la justice militaire, etc. Or, supposons que, dans un tableau des prévisions du budget, nous trouvions ce qui concerne la dépense des tribunaux de commerce au chef du ministère du commerce, parce que ces tribunaux sont composés de commerçants, eh bien, nous dirons que ce n'est pas rationnel, que les tribunaux de commerce sont un fragment de l'administration de la justice, et qu'il importe peu que la justice commerciale soit administrée par des commerçants ou par d'autres juges; qu'elle fait évidemment partie de l'administration de la justice. Ainsi, nous n'hésiterons pas à dire

que, si nous trouvions cette section au budget du commerce, nous la déclarerions mal placée, parce que le point capital n'est pas la qualité de commerçants, mais l'administration de la justice. Or, quand un objet se présente sous deux faces, la logique veut qu'on le classe d'après son caractère dominant.

Les règles de classification sont les mêmes pour toutes choses, pour toutes les branches des connaissances humaines. Ainsi, en histoire naturelle, est-ce qu'on s'attache à des caractères accidentels? Ce serait une confusion à ne pas s'y reconnaître. On s'attache aux caractères essentiels; cela est tellement vrai qu'on néglige souvent des caractères apparents pour prendre des caractères qui ont besoin de connaissances anatomiques pour être connus.

La raison donc, indépendamment de toute expérience, nous apprend qu'il faut faire d'abord un tableau par prévision des recettes et des dépenses d'après chaque nature d'objets, et en voici une raison plus intime encore. Je l'ai présenté jusqu'à présent comme une pure convenance de classification et de méthode; mais il y a plus. Quand vous formez le tableau des dépenses générales de l'État renfermant tous les objets qui y rentrent naturellement : justice, guerre, marine, travaux publics, etc., à qui appartient-il de dire : Dans cet ensemble, pour tel objet, pour atteindre tel but spécial, je ne veux dépenser que cette somme? qui a le droit de résoudre cette question? Par la raison même de la question prise en soi, il est évident que c'est une question à laquelle le législateur seul a le droit de répondre, parce que

c'est une question à laquelle on ne peut répondre d'une manière rationnelle que par une appréciation générale de tous les besoins possibles, c'est une question à laquelle vous ne pouvez répondre exactement qu'en faisant une évaluation approximative de chaque objet dans les circonstances données ou probables.

Ainsi, faites la question en l'appliquant à quelques objets particuliers. Imaginez un budget comme les Anglais font les bills, c'est-à-dire avec les chiffres en blanc. Guerre, nombre d'hommes en blanc, armes, quantités en blanc et, à côté, travaux publics également les chiffres en blanc, etc. A qui appartient-il de remplir ces vides, à qui appartient-il de dire : Mettez tel chiffre plutôt que tel autre? au législateur. Mais, est-ce uniquement par la nature des pouvoirs? Non, c'est par la nature même de la réponse. En effet, comment fait-on pour dire : Je puis retrancher dix millions sur la guerre et les reporter sur les travaux publics? Comment fait-on pour arriver à cette réponse? Il faut être en état de faire une appréciation des circonstances du pays, d'apprécier l'importance relative de chaque objet dans les circonstances probables de l'année prochaine. Il faut une haute prévision politique. Ce ne peut donc pas être une réponse confiée uniquement à l'administration ; elle doit être confiée au pouvoir suprême du pays, à la puissance législative. Ainsi, comme vous le voyez, même par le seul raisonnement, vous arrivez à poser la règle que nous avons indiquée.

Une fois le but spécial signalé pour chaque chose,

pour chaque objet, une fois la somme approximative fixée pour chaque nature d'objets, alors le rôle direct du législateur cesse, il s'agit alors d'encaisser les sommes prévues et de les employer comme le législateur l'a indiqué. Voilà où la responsabilité de l'administration arrive; en thèse générale cela est du ressort et de la responsabilité de l'administration.

Je dis en thèse générale, car il est vrai que quelquefois le choix des moyens est d'une telle importance que le législateur l'indique par la loi. Quelquefois aussi le meilleur moyen à employer est un moyen contraire aux lois existantes, et alors il faut une loi pour autoriser l'administration à s'en servir. Ainsi, il se peut que, pour atteindre le but de la défense de l'État, il faille employer des moyens que l'administration ne pourrait employer d'elle-même. Il peut donc y avoir des cas où le législateur doit indiquer et voter même les moyens.

Les moyens en thèse générale doivent être indiqués et appréciés dans la discussion des lois de finances comme des arguments. Supposons une assemblée délibérante votant une place forte. On lui représente qu'il y a tel point de la frontière qui est dégarni. Eh bien, l'Assemblée vote l'établissement de la place forte sur cette frontière. Comment la discussion se fera-t-elle? Dans la discussion, non-seulement on prouvera que la frontière est découverte, mais de plus, que la situation des lieux est telle, qu'elle offre les moyens de construire avec succès. On fera plus, toujours comme argument. On demandera quatre millions, par exemple, mais pour obtenir cette somme

on donnera une idée de la place qu'on entend construire, on dira si c'est une forteresse, un fort, un camp retranché, etc. On indiquera les moyens dont on entend se servir. Ce sont des moyens d'argumentation pour obtenir le vote.

Ainsi, il est dans la nature même des choses que la nature des objets soit déterminée par le législateur. Le choix des moyens, les mesures réglementaires, le choix des hommes appartient à l'administration quoique, quant aux moyens, il puisse y avoir des exceptions à cette loi générale, et que d'ailleurs le développement des moyens s'emploie toujours comme argument dans la discussion.

Voilà une première règle. Supposez maintenant ce tableau de prévision discuté, voté. Y a-t-il garantie suffisante? Mais si les objets que le législateur avait en vue n'étaient pas remplis, si les sommes allouées étaient employées à d'autres objets que ceux pour lesquels elles étaient votées, bref, si la loi n'était pas exécutée, le vote serait dérisoire. Il y a donc une autre garantie, il y a un compte rendu, la raison le dit. Mais ici, si on étudie bien la nature du système représentatif, on ne tarde pas à reconnaître que, relativement au compte rendu, il se présente un double ordre d'investigation, c'est-à-dire qu'il se présente l'idée d'une investigation en quelque sorte judiciaire et l'idée d'une investigation politique. Je m'explique :

Quand on vote l'impôt, on vote de l'argent, de l'argent à encaisser et de l'argent à dépenser. Si l'on vote de l'argent à encaisser et à dépenser, il faut

qu'il y ait des hommes qui encaissent cet argent et des hommes qui ordonnent de le dépenser de telle ou telle manière; c'est ce qui résulte de la nature même des choses. Lorsque le contribuable arrive, il faut qu'il trouve quelqu'un à qui remettre son argent; et puis il faut que ceux qui ont reçu paient à ceux à qui il est dû à raison des dépenses que l'État doit faire. Or, comment se fera ce rapprochement? Voici l'argent et voici l'homme que je présente comme créancier de l'État. Il faut quelqu'un qui les mette en rapport, il faut quelqu'un qui ordonne de payer, qui donne une ordonnance de paiement. Il est donc dans la nature des choses qu'il y ait deux classes d'hommes qui s'occupent de cette affaire, les ordonnateurs et les comptables. Quel est leur rôle? Le comptable qui a payé et qui a les mains vides doit pouvoir dire à la fin de sa gestion : « Ce que j'ai » reçu, je l'ai donné à qui je devais le donner. » Voilà le rôle du comptable. « — Mais vous avez payé une dépense mal faite, vous avez payé quelqu'un qui n'avait pas fait la chose comme il devait la faire, vous avez payé une dépense qui n'a pas profité à l'État. » — « Cela ne me regarde pas, dira-t-il, je suis un banquier qui paie sur des bons que vous avez donnés. » Lorsque votre tailleur se présente avec un bon de vous, le banquier ne s'inquiète pas de savoir si vos habits sont bien ou mal faits, mais si le bon qu'on lui présente porte bien votre signature. Il y a donc une vérification qui se rapporte directement au comptable, qui consiste surtout à voir si la gestion a été exacte, fidèle, conforme aux

règles, si tout s'est payé conformément aux règles établies.

Mais supposons maintenant que tout se soit bien passé à cet égard, est-ce à dire que l'ordonnateur ait administré avec zèle, avec intelligence, avec dévouement, en se pénétrant bien de l'objet spécial que le pouvoir se proposait, et en employant les meilleurs moyens pour atteindre le but ? C'est là une autre question, question d'un ordre supérieur, c'est même une question qui ne peut pas être appréciée sainement, équitablement, si on l'étudie dans un seul cas particulier, quand on veut apprécier la gestion de ce grand mandataire, parce qu'il se peut que sur un point il n'ait pas bien régi, mais qu'il ait bien régi sur l'ensemble. Je laisse de côté toute question de fraude, de dilapidation. Indépendamment de cela, il y a une appréciation en quelque sorte politique. Est-il un administrateur capable, intelligent, zélé, dévoué ? Et sans doute, quand le contraire serait reconnu, la question pourrait aller plus loin. Y a-t-il matière à accusation ? Et cette accusation même, comme nous l'avons vu, appartient à la Chambre des Députés.

Ainsi, vous voyez qu'il y a, au fond, deux ordres d'investigation, l'une qui s'applique plus particulièrement aux comptables, la seconde qui s'applique aux ordonnateurs. La première consiste à voir si tout a été régulièrement fait, l'autre pose une question plus générale, celle de savoir si l'administration a été capable, dévouée, intelligente. Dès lors, il est clair que vous ne pouvez pas confier les deux investigations à la même autorité,

car la première, de sa nature, participe de l'action judiciaire, la seconde est une investigation politique.

Voilà comment on arrive aux règles générales par le simple raisonnement. Pourquoi n'est-on pas arrivé tout de suite au même résultat dans la pratique ? Les raisons seraient nombreuses ; mais en dernier résultat, pourquoi ? D'un côté, parce que les gouvernements proprement dits avaient l'habitude de gérer, et de gérer sans contrôle. Dès lors, quand on a établi des assemblées délibérantes, on s'est plié difficilement à l'idée qu'elles pourraient porter leurs investigations sur ces matières. D'un autre côté, les premières assemblées délibérantes ont un peu dépassé le but, et indépendamment de ce rôle que la raison leur attribue, elles ont voulu administrer par détail et supplanter l'administration proprement dite. Dès lors, elles avaient excité des défiances, et on craignait de voir le pouvoir administratif absorbé par le pouvoir législatif. Voilà pourquoi, en 1814, ces principes n'ont pas été complétement appliqués, et même ce n'est que tout récemment qu'on en a fait une application à peu près complète.

Voici maintenant comment les choses se passent : La première règle que nous avons indiquée est exécutée par la présentation de la loi annuelle de finances, en d'autres termes du *budget*, expression qui vient, comme vous le savez, d'un vieux mot qui veut dire poche ou sac. Le budget se compose de deux lois, la loi des dépenses et la loi des recettes. La loi des dépenses, c'est ce tableau de prévision des dé-

penses dont j'ai parlé, comme la loi des recettes est le tableau approximatif des recettes.

Le tableau des dépenses doit donc évaluer approximativement les dépenses pour l'année suivante. Le tableau des recettes doit également évaluer approximativement le produit des divers impôts dont la loi doit autoriser la perception. N'oubliez pas que toujours la loi du budget se termine par un article qui déclare concussion la perception d'un impôt non voté par la législature. Ainsi, régulièrement parlant, nul objet de dépense ne peut être abordé par le pouvoir administratif, s'il n'est pas compris dans le tableau des dépenses; nulle recette ne peut être faite, si elle n'est pas prévue dans le tableau des recettes. Dans le premier cas, il y a dépense irrégulière; dans le second cas, il y a concussion. Voilà la règle générale.

Mais ne peut-il pas y avoir des cas tellement extraordinaires que la législature ne puisse pas même, avant le commencement de l'année financière, avoir le temps de voter le budget? Cela s'est présenté après la Révolution de juillet. Ainsi, le 31 décembre, qu'est-ce qu'un gouvernement qui n'a pas de budget pour l'année qui va commencer? C'est un gouvernement qui n'a pas le sou. Alors on a eu recours à un expédient. On a demandé aux Chambres de voter des douzièmes provisoires. Voter des douzièmes provisoires, c'est dire que provisoirement, sans autre examen, on maintient pour un, deux ou trois mois, les impôts sur le pied où ils se trouvent alors. Mais ce sont là des mesures extraordinaires, et un gouvernement qui, hors des circonstances tout à fait

extraordinaires, se laisserait ainsi acculer à la veille de l'échéance de tout le budget voté, pour demander des douzièmes provisoires, manquerait à ses devoirs les plus essentiels.

On présente donc la loi des dépenses. Jusqu'à une certaine époque, on présentait un budget pour chaque ministère. Mais qu'arrivait-il ? Dans chaque budget, il y avait bien des chapitres ; ainsi, le ministre de la guerre venait demander 200 millions ; il y avait bien divers chapitres, cela était regardé comme des indications pour rendre la discussion plus claire et plus facile ; mais le principe était que le ministre pouvait se mouvoir librement dans l'enceinte de son budget. Cela voulait dire, par exemple, que les 200 millions pouvaient être dépensés autrement que les indications du budget ne l'énonçaient. Les Chambres n'avaient donc, dans la division par chapitres, qu'une pure indication pour faciliter la discussion ; cette division n'était pas obligatoire pour le ministre. Il était dans son droit, pourvu qu'il ne dépensât pas plus que ne donnait l'ensemble de son budget. Une ordonnance du 1er septembre 1829 commença à établir le grand principe qu'on appelle la spécialité, la spécialité dans le vote des dépenses, c'est-à-dire que chaque ministre devait partager son budget en sections ; les Chambres votaient section par section, et dès lors le mouvement ministériel était moins libre, c'est-à-dire que le ministre pouvait se mouvoir encore, mais seulement dans la section, et non dans le budget tout entier.

Ce n'était cependant qu'un premier pas de fait,

parce que les sections étaient assez complexes elles-mêmes. La spécialité ne paraissait pas suffisante. C'est après la Révolution de 1830 qu'on a établi nettement le principe. La loi du 29 janvier 1831 dit : « Le budget des dépenses de chaque ministère sera » à l'avenir divisé en chapitres spéciaux; chaque » chapitre ne contiendra que des services corrélatifs » ou de même nature. » Voilà le principe. Ainsi, chaque chapitre ne peut contenir que des services corrélatifs ou de même nature. Ces phrases sont un peu vagues, on peut soulever la question de savoir quand un service est ou non corrélatif à un autre, et c'est par les précédents que ces questions spéciales seront résolues, mais une fois le cadre bien fait, cela ira tout seul. Il y a déjà de ces précédents, peu à peu l'expérience viendra résoudre les questions qui peuvent s'élever à cet égard.

Ainsi, chapitres spéciaux composés d'objets corrélatifs et de même nature, sans droit de transporter des sommes d'un chapitre à l'autre, voilà la règle établie. Que peut-il arriver par des circonstances extraordinaires et impérieuses? Il peut arriver deux choses ; veuillez ne pas confondre les deux choses que je vais vous indiquer. Il se peut que l'administration soit obligée d'élever la dépense au-dessus des sommes allouées dans le budget. Ainsi, je suppose, dans la crainte d'une invasion, on a alloué un million pour un camp retranché près de la frontière ; il est arrivé un événement de force majeure, l'administration a dépensé trois millions. De même il peut arriver que dans des circonstances extraordi-

naires, il se présente un objet auquel on n'avait nullement pensé, une dépense imprévue dont le budget ne parle pas. Il s'agit ici, non d'excéder une dépense, mais de faire une dépense nouvelle. Ainsi, la crainte d'une invasion ou bien une maladie épidémique éclatant tout à coup obligerait le gouvernement à faire une dépense complétement imprévue. Qu'arrive-t-il dans ces deux cas ? De deux choses l'une, ou les Chambres sont en session ou elles n'y sont pas. Si les Chambres sont en session, le gouvernement doit immédiatement leur porter une loi particulière pour obtenir un crédit qui, dans le premier cas, s'appelle crédit supplémentaire, et dans le second cas, s'appelle crédit extraordinaire.

Je dis un projet de loi particulier, ce qui veut dire que, lorsqu'il sera à la veille de présenter la nouvelle loi du budget, il ne pourra pas venir glisser la demande de crédit supplémentaire ou extraordinaire dans le budget de l'année prochaine ; il faut qu'il vienne présenter une loi spéciale, particulière, pour l'objet en question.

Mais, ordinairement, les Chambres ne sont pas assemblées quand ces circonstances se présentent. Alors il faut une ordonnance du Roi, laquelle sera soumise aux Chambres à la session prochaine, pour être, s'il y a lieu, convertie en loi. C'est dire en d'autres termes que, dans le cas où les Chambres ne sont pas là, si le ministre fait la dépense, il la fait sous sa responsabilité, il met en jeu sa responsabilité. Si la Chambre approuve la dépense, elle vote et lui accorde ce que les Anglais appellent un bill d'indemnité. Si la Cham-

brc rejette la dépense, alors la dépense a été faite irrégulièrement, et nous verrons plus tard quelles sont les conséquences de ce fait.

Remarquez que, avant l'année 1833, on n'exigeait de loi spéciale que pour les crédits extraordinaires, on n'en exigeait pas pour les crédits supplémentaires. Aujourd'hui, on ne peut plus faire ainsi ; il faut une loi spéciale avec un exposé des motifs *ad hoc* et une discussion expresse pour les crédits supplémentaires, aussi bien que pour les crédits extraordinaires ; il y a une garantie de plus quand le ministre, au lieu de glisser un chiffre dans son budget général, est obligé de présenter une loi particulière et de subir une discussion uniquement sur ce projet. Enfin, une dernière garantie, c'est que les ordonnances du Roi qui accordent des crédits ne sont pas exécutoires pour le ministre des finances, si elles n'ont été délibérées en conseil des ministres.

Vous voyez donc comme nous nous sommes, dans la pratique, rapprochés des vrais principes de la théorie. On peut affirmer aujourd'hui que la France est peut-être le pays où ces règles fondamentales sont le mieux appliquées et le plus complétement réalisées dans le droit positif.

Je ne dis qu'un mot sur les autres garanties.

Il faut un compte rendu ; le ministre est obligé de présenter ce qu'on appelle la loi des comptes, pour régulariser les dépenses faites les années précédentes. On voit là ce qu'on a dépensé, et comment les dépenses ont été faites, et là, les Chambres peuvent exercer cette investigation double dont je par-

lais. L'examen de la Cour des comptes porte spécialement sur les actes des comptables, mais les deux choses se touchent, s'engrènent; il se peut très-bien que, des investigations de la Cour des comptes, puissent sortir des éléments pour l'investigation politique des Chambres. Aussi, la Cour des comptes a le droit de faire des observations, et ces observations sont communiquées aux Chambres; et ce n'est pas le seul document présenté aux Chambres, il y a beaucoup d'autres rapports de la Cour des comptes, il y a le rapport de la commission près la caisse d'amortissement, etc.

Je ne prolongerai pas davantage ces détails, mais vous voyez comment les trois garanties se réunissent: discussion du budget avec spécialité par chapitres, loi des comptes et communication des documents les plus importants, pour que la discussion puisse être fondée en raison et sur examen des faits. Cet ensemble constitue un système, système qui approche singulièrement, je crois, de ce que la théorie peut exiger. Il se peut qu'il reste encore quelques dispositions de détail qui pourront être amendées un jour ou l'autre, mais je crois que le vœu qu'on doit former n'est pas tant d'aller au delà que de voir ces dispositions diverses, ce beau Code financier, politique et administratif à la fois, réunies dans un ouvrage ou dans une loi.

QUATRE-VINGT-DIXIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Attributions de la Chambre des Pairs. Elles sont les mêmes que celles de la Chambre des Députés, sauf l'initiative dans le vote des lois d'impôt. — Manière de procéder dans l'examen des propositions de loi, des propositions relatives à des dispositions purement réglementaires et des autres propositions faites par les Pairs. — Droit d'interpellation et d'enquête consacré implicitement par l'article 58 du règlement. — Police de la Chambre. — Renvoi des projets de loi aux commissions, après le vote des articles, pour en coordonner les dispositions avant le vote définitif sur l'ensemble. — Majorité nécessaire pour le vote, moins élevée qu'à la Chambre des Députés. — Les Pairs de France n'ont pas, comme les Pairs anglais, le droit de protester contre une décision de la Chambre.

MESSIEURS,

La Chambre des Pairs est une des branches du pouvoir législatif, la Chambre des Pairs est une assemblée délibérante appelée à s'occuper des affaires générales de l'État. Il est donc dans la nature des choses que les attributions de la Chambre des Pairs soient assez analogues à celles de la Chambre des Députés, et il serait superflu de faire un historique détaillé de chacune des attributions de la Chambre des Pairs, puisque nous serions, par la nature même des choses, entraîné à répéter une grande partie de ce que nous

avons dit relativement aux attributions de la Chambre des Députés.

Il y a cependant des différences plus ou moins importantes, soit parce que la Chambre des Pairs a des attributions particulières, soit parce que certaines attributions analogues se trouvent modifiées dans leur application à la Chambre des Pairs. C'est donc essentiellement de ces différences que nous aurons à nous occuper.

Nous commencerons par signaler les différences qui se rencontrent dans les attributions des deux Chambres, en ce qui touche les affaires générales, et en particulier, la formation des lois.

La première, nous l'avons déjà vu, c'est une grande restriction quant au droit d'initiative. D'après la Charte de 1830, le droit d'initiative appartient également à la Chambre des Députés et à la Chambre des Pairs ; elle n'est plus la prérogative absolue de la Couronne. Mais il y a un point essentiel, une partie capitale des affaires publiques sur laquelle la Chambre des Pairs ne peut prendre l'initiative, nous voulons parler des impôts. Nous aurons occasion de parler de cette restriction à la fin de la séance. Je me borne ici à la signaler. L'article 15 de la Charte dit : « Toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la » Chambre des Députés. »

L'initiative, dans les limites où elle lui est accordée, est exercée à la Chambre des Pairs de la même manière qu'à la Chambre des Députés ; chaque membre de la Chambre des Pairs peut faire une proposition.

Le règlement de la Chambre des Pairs a nettement distingué trois natures de propositions : les propositions de lois, les propositions de dispositions purement réglementaires pour la Chambre elle-même, et qui, en conséquence, n'ont pas besoin du concours des autres branches de la puissance législative, enfin les propositions de toute autre nature, les propositions qui ne sont ni des propositions de loi, ni des propositions réglementaires. Cette distinction se trouve au titre V du règlement de la Chambre des Pairs, portant pour rubrique : *Règles particulières aux propositions faites par un des Pairs.* Lorsque la proposition d'un Pair de France a pour objet une loi, lorsque le droit d'initiative est, en conséquence, exercé dans sa sphère la plus élevée, il est soumis dans son exercice à quelques règles, à quelques garanties particulières, analogues à celles que nous avons déjà examinées en parlant de la Chambre des Députés. Il n'est donc pas permis à un Pair de France, pas plus qu'à un Député, de contraindre, en quelque sorte, l'Assemblée à s'occuper d'une proposition quelconque qui lui aurait traversé l'esprit ; la lecture de la proposition doit être permise, l'examen fait dans les bureaux, et la Chambre décide si elle la prend en considération (Articles 50 à 53).

La disposition du règlement de la Chambre des Députés qui attribue à tout membre de la Chambre le droit de reprendre et de faire sienne une proposition qu'un autre membre abandonne après l'avoir faite, se retrouve également dans le règlement de la Chambre

des Pairs (Article 54) ; c'est une extension du droit d'initiative.

Quant aux propositions purement réglementaires, elles sont également soumises aux garanties et aux formes que nous venons d'indiquer, et cela en vertu de l'article 57 du même règlement.

Mais il peut y avoir d'autres propositions qu'un membre de la Chambre peut faire, autre chose qu'une loi ou une modification au règlement, il peut proposer une adresse à la Couronne : il peut proposer une enquête, il peut proposer une interpellation au ministère sur telle ou telle question d'une haute importance, même une interpellation telle qu'elle entraînerait dans la Chambre une espèce d'examen sur l'état général du pays. Il peut donc y avoir en dehors des propositions législatives et des propositions réglementaires d'autres propositions, même d'une grande importance, et embrassant les affaires générales du pays dans presque toute leur étendue. C'est de ces propositions que s'est occupé le règlement à l'article 58 :« Lorsqu'un Pair croit devoir appeler l'at-
» tention de la Chambre sur un objet étranger à
» l'ordre du jour et ne rentrant point dans les pro-
» positions prévues aux articles 50 et 57 précédents,
» il dépose sur le bureau une demande indiquant le
» sujet sur lequel il désire obtenir la parole. Cette
» demande est lue immédiatement par un des secré-
» taires, et si elle est appuyée par deux membres, le
» président consulte la Chambre qui décide, s'il y a
» lieu, le moment auquel le Pair sera entendu. » Il y a donc ici d'autres formalités essentielles que de

rédiger la demande par écrit, de la déposer sur le bureau, et d'obtenir l'approbation de la Chambre. Quand le Pair ne trouve pas deux personnes qui l'appuient, il faut que la proposition soit bien insignifiante ou peu digne de l'attention de la Chambre. C'est donc la forme anglaise, faculté de proposer à la Chambre un sujet de discussion quelconque, sauf l'assentiment de la Chambre elle-même. C'est toujours ce principe que la Chambre est juge de l'ordre de ses délibérations, qu'elle est le juge unique et souverain de son ordre du jour.

Le droit d'interpellation est évidemment compris dans cet article, car l'article parle de propositions autres que celles prévues aux articles 50 et 57 du règlement. Et il faut reconnaître que le droit d'interpellation, qui ne se fonde guère à l'autre Chambre que sur des précédents, a été prévu à la Chambre des Pairs par cette disposition de l'article 58, et c'est même le cas qui doit être le plus fréquent pour les propositions qui ne sont ni législatives ni réglementaires; on ne propose pas souvent une enquête ou une adresse; la proposition qui est la plus facile à faire et arrive le plus immédiatement au but qu'on désire atteindre, c'est l'interpellation aux membres du gouvernement. Ainsi, loin qu'on puisse dire que le droit d'interpellation n'entre pas dans les attributions de la Chambre des Pairs, il faut reconnaître que ce droit est prévu par l'article 58 de son règlement, où il est parlé de « toute autre proposition que les propositions législatives ou réglementaires. »

J'en dirai autant du droit d'enquête. En ce qui

concerne le droit d'enquête, il n'existe pas pour la Chambre des Pairs un précédent aussi net, aussi positif que celui que j'ai indiqué pour la Chambre des Députés; mais le droit d'enquête découle du droit d'initiative ; l'enquête est un moyen de s'éclairer pour savoir s'il y a lieu ou non d'exercer telle ou telle initiative, soit l'initiative proprement dite, soit le droit d'amendement. On ne peut pas supposer à un corps délibérant l'intention de faire une enquête uniquement pour faire une enquête ; s'il se détermine à une enquête, c'est que dans une question qui doit bientôt l'occuper, il juge qu'il ne possède pas tous les faits nécessaires pour l'éclairer. Si cela est, le droit d'enquête appartient de sa nature à l'une comme à l'autre Chambre, l'une et l'autre étant une branche de la puissance législative, ayant le même droit de s'éclairer sur les questions qui lui sont présentées. Or, quoiqu'on dise et quoique je reconnaisse que les précédents ne sont pas nombreux, on ne peut contester ce droit d'enquête; ce serait un peu tard aujourd'hui que l'enquête a été faite, que le rapport a été présenté à la Chambre, et que ce droit a été reconnu et exercé *nemine contradicente* en tant que droit, car ceux qui ne voulaient pas l'enquête ne contestaient pas le droit, mais seulement l'opportunité. C'est là une question de fait, de convenance, qui n'a rien de commun avec la question de principe. Ainsi, quand nous aurions un fait législatif contraire, nous reconnaîtrions que le droit d'enquête existe, et parce qu'il découle de la nature même des choses depuis que les Chambres ont l'initiative, et parce qu'il existe un pré-

cédent que nous ne pouvons regarder comme illégal. Si donc le droit d'enquête est irrécusable, il appartient à une Chambre comme à l'autre.

Nous n'avons pas besoin de répéter ici que, tout en reconnaissant le droit d'enquête, nous reconnaissons les premiers qu'il reste encore beaucoup à faire pour régulariser le droit de la Chambre. Il peut se présenter tel ou tel cas difficile à résoudre. Ainsi, si aucune des personnes qu'appelle la Chambre ne voulait se présenter, la Chambre aurait-elle des moyens de coërcition, ou bien aurait-elle seulement le droit de recourir au gouvernement pour obtenir ces moyens, ou bien serait-elle obligée de renoncer à l'enquête? Voilà de quelle nature sont les questions qui pourront, un jour ou l'autre, se présenter, et qu'il faudra décider, mais il ne dérive pas de là que le principe en lui-même puisse être contesté.

La Chambre des Pairs jouit donc du droit d'initiative d'interpellation et d'enquête comme la Chambre des Députés, sauf la restriction que nous avons indiquée.

Elle jouit de même du droit de libre discussion, et, quant aux formes à suivre à cet égard, elles sont également décrites, détaillées, dans le règlement de la Chambre des Pairs ; l'exercice du droit, comme à la Chambre des Députés, est soumis à certaines formes pour la régularité du débat et la plus grande clarté de la discussion. Il y a même une certaine différence entre les mesures, je dirai de police, pour la discussion dans la Chambre des Députés et pour la discussion dans la Chambre des Pairs ; le règlement

de la Chambre des Pairs est moins prévoyant, sans être d'ailleurs insuffisant. Il prévoit moins le cas de trouble, de désordre, d'agitation, que le règlement de la Chambre des Députés. Ainsi vous avez vu dans le règlement de la Chambre des Députés que, sans arriver à la sévérité des usages et des précédents du Parlement anglais, sans arriver à menacer les membres du Parlement de la prison, il y a cependant quelques règles de discipline assez sévères ; rappel à la question, rappel à l'ordre, rappel à l'ordre motivé, insertion au procès-verbal avec censure, enfin suspension de la séance et la parole refusée à un membre qui a abusé de la tribune. Vous ne trouvez pas tout cela dans le règlement de la Chambre des Pairs ; les dispositions se bornent à exiger qu'on demande la parole au président (article 21), à permettre au président d'interrompre l'opinant s'il enfreint quelque disposition du règlement, s'il s'écarte de la question ou s'il blesse les convenances (article 22), enfin, comme maximum, de rappeler nominativement à l'ordre le membre qui trouble l'ordre, (article 24). C'est à cela que se bornent les dispositions du règlement de la Chambre des Pairs, et elles sont suffisantes. Il ne faut pas s'en étonner, la Chambre des Députés est, par la nature des choses, un peu plus exposée à une sorte de vivacité dans la discussion, soit parce qu'elle est plus nombreuse, soit parce que la Chambre des Pairs est naturellement composée d'hommes la plupart assez âgés, et ayant, en général, une longue expérience des affaires; ils sont tous ou en grande majorité, du moins,

sortis de l'armée, de la haute magistrature, des hautes fonctions publiques; cela donne à une assemblée plus de calme, moins de disposition à s'agiter et ceux mêmes qui, par leur âge, pourraient se trouver dans les circonstances où se trouvent placés les Députés, sont retenus davantage par cette assemblée d'hommes âgés, ayant une longue habitude des affaires politiques, qui se trouvent dans la Chambre des Pairs. Et il en sera toujours ainsi tant que l'article 23 de la Charte sera en vigueur, car, comme nous l'avons fait remarquer, on ne trouvera guère dans la Chambre de Pairs des membres de 25 ou 30 ans. Il peut ici s'élever la question de savoir si cela est bien ou mal, la question nous importe peu, mais en fait, la moyenne d'âge tendra toujours à être supérieure à celle de la Chambre des Députés.

Les formes de la discussion dans la Chambre des Pairs sont parfaitement analogues à celles qu'on observe dans la Chambre des Députés. Dans la Chambre des Pairs aussi il y a deux discussions, discussion générale et discussion sur les articles, et j'ai déjà fait remarquer que la plus grande différence entre les deux Chambres se trouve dans la manière de nommer les commissions, les commissions de la Chambre des Pairs étant la plupart du temps nommées par le Président.

Mais il y a, dans le règlement de la Chambre des Pairs, un article que je tiens à signaler à votre attention; il mérite d'être remarqué. C'est l'article 30. La Chambre des Pairs a le droit d'amendement comme la Chambre des Députés; il peut donc se pré-

senter à la Chambre des Pairs aussi, dans la discussion d'un projet de loi, plusieurs amendements, beaucoup d'amendements même, pour peu que le projet de loi soit un peu étendu. Or j'ai déjà fait remarquer que c'était là l'avantage essentiel de ce qu'on appelle en Angleterre les trois lectures, c'est que, dans le premier débat, on a la discussion générale, dans le second la discussion des amendements ; et puis dans l'intervalle du deuxième au troisième débat, la commission peut revoir le tout et, à la troisième lecture, le projet a toute la netteté, toute la pureté de formes, d'expressions, de rédaction nécessaires pour que la loi soit digne d'une société civilisée et éclairée.

La Chambre des Pairs n'a pas les trois lectures, mais voici l'article 30 de son règlement : « Lorsque » des amendements ont été adoptés, la Chambre » peut prononcer, après le vote des articles, le ren- » voi du projet de loi à la commission, pour qu'elle » en coordonne les dispositions avant qu'il soit sou- » mis à la lecture, qui, dans ce cas, doit précéder le » vote de l'ensemble du projet. » Ainsi à la Chambre des Pairs, on a discuté un projet article par article, le projet est surchargé d'amendements, et l'on craint qu'il n'y ait quelque trouble, quelque désordre dans la rédaction ; eh bien, quoique la discussion soit terminée, on renvoie le projet à la commission qui procède, en quelque sorte, à un troisième débat et rapporte le projet à la Chambre. L'article dit, à la vérité, que la commission se borne à le lire, mais qu'est-ce qui empêche que la Chambre ne fasse des

observations et ne renvoie une seconde fois le projet à la commission? On se rapproche donc autant que possible du troisième débat sans le dire ; seulement cela n'est pas toujours nécessaire; c'est là le remède porté à l'abus de faire toujours un troisième débat. L'article du règlement de la Chambre des Pairs a cela de bon qu'il pose le germe d'un troisième débat, mais d'un troisième débat alors seulement qu'il est nécessaire, lorsque le grand nombre des amendements en a fait sentir le besoin. La Chambre des Députés, dira-t-on, peut bien faire la même chose, quoi qu'elle n'ait pas cette disposition dans son règlement. Elle le peut sans doute, mais ce sont là des démarches qu'on fait plus facilement lorsqu'un article du règlement les a indiquées. Je crois que la Chambre des Pairs, en plaçant cet article dans son règlement, a apporté un véritable perfectionnement à la manière de faire les lois.

Le droit de vote de la Chambre des Pairs est le même que celui de la Chambre des Députés, elle aussi est parfaitement libre d'adopter ou de rejeter, elle non plus n'est pas tenue de donner les motifs de ses adoptions et de ses rejets. L'article 16 de la Charte porte : « Toute loi doit être votée par la majorité de chacune des deux Chambres, » et je vous ai fait remarquer déjà qu'il pouvait s'élever la question de savoir si, en disant *par la majorité de la Chambre*, on voulait dire par la majorité de tous les membres qui composent la chambre, ou bien la majorité des membres présents au moment du vote. La Chambre des Députés par son règlement a appliqué

l'article dans le premier sens, elle a pris la majorité de la Chambre, c'est-à-dire la majorité des membres ayant droit de siéger et de voter, ce qui fait que, quand cette majorité n'est pas présente, la Chambre ne peut pas délibérer. La Chambre des Pairs a procédé autrement, elle n'exige pas la majorité des membres de la Chambre, elle se contente de la majorité des membres présents; mais comme cette interprétation pourrait avoir pour résultat une loi votée par quelques Pairs seulement, la Chambre a déterminé la quotité nécessaire pour que la délibération soit valable; elle l'a déterminée à l'article 48 de son règlement en la fixant au tiers. « La Chambre ne peut prendre une délibération ni procéder à une élection que lorsque le tiers des Pairs ayant voix délibérative est présent. » Ainsi s'il y a 180 Pairs sur le registre de la pairie française, il faut que 60 au moins soient présents pour que la délibération soit valable; s'il y a 300 Pairs, 100 au moins doivent être présents; alors, sur les présents, il faut la majorité.

Les deux Chambres procèdent donc différemment, elles ont appliqué d'une manière différente le même article de la Charte. On peut trouver peut-être des raisons pour justifier ces applications différentes. La Chambre des Députés est un corps composé d'un nombre fixe et déterminé, dont chaque unité correspond à une unité de la division administrative de la France; les Députés, sans doute, sont les députés de la France et non les députés de leurs arrondissements; mais il n'est pas moins vrai que l'assemblée

des Députés donne le résultat des élections des divers arrondissements, puisqu'il n'y a pas un seul arrondissement en France qui n'ait un Député. Or le pays, en s'appliquant à lui-même la règle que la majorité représente le total, se trouve représenté lorsque la majorité de ses députés siége. La Chambre des Pairs n'est pas composée d'un nombre fixe de membres, le droit de la Couronne à cet égard est illimité. Dès lors le nombre constitutif de la majorité à la Chambre des Pairs ne pourrait pas avoir la même importance que le nombre constitutif de la majorité absolue à la Chambre des Députés. A cette raison qui paraîtra peut-être un peu subtile, on peut en ajouter une autre, c'est que plus nous avancerons, le système de l'hérédité étant exclu, plus la Chambre des Pairs sera composée de vieillards, qui apporteront des lumières, mais ne pourront pas apporter autant de santé que les Députés. On s'expliquera ainsi que la Chambre des Pairs exige un moins grand nombre de membres présents pour la validité des délibérations.

Quand aux formes du vote, elles sont les mêmes à peu près que dans la Chambre des Députés, c'est-à-dire qu'il y a vote public et vote secret, vote par levé des mains et vote par scrutin. « Sur les ques-
» tions d'ordre et de priorité, sur la question préa-
» lable ou d'ajournement à une autre séance, sur la
» proposition de délibérer ou de prendre en con-
» sidération, sur la clôture de la discussion et sur
» toutes les autres questions qui ne sont que prépa-
» ratoires ou incidentes, les Pairs expriment leur

» vote en levant les mains (article 37).—Si l'épreuve
» est douteuse, elle est renouvelée. — Si cette se-
» conde épreuve laisse subsister le doute, les mem-
» bres *pour* se lèvent et sont comptés; les membres
» *contre* se lèvent ensuite et sont pareillement comp-
» tés. — Nul ne peut prendre la parole entre deux
» épreuves (article 38).—Dans toute délibération, si
» quinze Pairs réclament le vote par scrutin, soit avant
» toute épreuve, soit après une première ou une se-
» conde épreuve douteuse, ce mode est nécessaire-
» ment adopté (article 40).—Les articles des projets
» de loi et des résolutions de la Chambre des Dépu-
» tés peuvent être votés dans les formes établies aux
» articles 37 et 38 ci-dessus. — Sur l'ensemble du
» projet de loi, il ne peut jamais être voté qu'au scru-
» tin (article 41). » Ainsi vous voyez que le scrutin
secret est de nécessité pour l'ensemble des projets
de loi, comme à la Chambre des Députés.

Le résultat est proclamé de la même manière, et l'article 49 du règlement de la Chambre des Pairs dit : « Toute protestation contre une décision de la » Chambre est interdite. » Pourquoi cet article? On a craint probablement que la similitude des mots ne fournît quelque fâcheuse analogie. Vous savez que les Pairs anglais ont le droit de protester contre une décision de la Chambre. Ainsi on a voulu déclarer formellement que toute protestation est interdite, que tout Pair, comme tout Député, doit se soumettre à la décision de la majorité et n'a aucun droit de protester, et on l'a dit formellement dans le règlement, comme une déclaration que la Pairie française

aujourd'hui n'est autre chose qu'une magistrature politique.

Je termine par quelques mots sur le vote de l'impôt. Le vote de l'impôt appartient à la Chambre des Pairs comme à la Chambre des Députés. La Chambre des Pairs, comme je l'ai dit, n'a pas l'initiative à cet égard; l'impôt doit être voté d'abord à la Chambre des Députés; mais, sauf cette restriction, le droit de la Chambre des Pairs est le même que celui de la Chambre des Députés. C'est là une différence avec le Parlement anglais. Aucun bill ayant pour objet un impôt ne peut être voté d'abord par la Chambre haute, et il y a plus, un *money bill* ne peut être amendé; les Pairs peuvent seulement adopter ou refuser ces *bills*, mais ils n'ont pas le droit de les amender. Si le temps le permettait, il ne serait pas difficile de remonter aux origines historiques de ces faits. Ces origines historiques remontent à la féodalité elle-même. Ce sont des faits qui n'ont rien d'étrange en Angleterre tant que l'ensemble des institutions reste ce qu'il est. Chez nous, ces règles ne seraient pas applicables; il y a des raisons pour justifier le refus d'initiative à la Chambre des Pairs, il n'y en aurait aucune pour lui refuser le droit d'amendement.

QUATRE-VINGT-ONZIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Attributions de la Chambre des Pairs en ce qui concerne les affaires particulières : — Vérification des ordonnances de nomination des Pairs. — Pétitions. — Droit de police sur les personnes étrangères. Jugement des délits d'offense contre la Chambre. — Juridiction exclusive de la Chambre sur ses membres ; ils ne peuvent être arrêtés que de son autorité et jugés que par elle en matière criminelle. — Jugement des ministres mis en accusation par la Chambre des Députés.

Juridiction de la Chambre des Pairs pour les crimes de haute trahison et les attentats à la sûreté de l'État. — Arguments présentés pour établir la nécessité de confier à une juridiction plus élevée que la juridiction ordinaire le jugement des crimes politiques. — Haute-Cour nationale de la Constitution de 1791. — Haute-Cour de Justice de la Constitution de l'an III. — Haute-Cour de la Constitution de l'an VIII. — Haute-Cour impériale. — Haute juridiction donnée à la Chambre des Pairs par les Chartes de 1814 et de 1830. Procédure établie par les précédents.

MESSIEURS,

Les attributions de la Chambre des Pairs, en ce qui concerne l'administration des affaires du pays, ne diffèrent guère de celles de la Chambre des Députés. Les différences les plus notables existent en ce qui concerne les affaires particulières. Vous avez vu quelles sont à cet égard les attributions de la Chambre des Députés. Je signale rapidement aujourd'hui les différences qui existent sous ce rapport entre les attributions des deux Chambres.

Et premièrement, par la nature même des deux institutions, il est évident que la Chambre des Pairs n'a pas de vérification de pouvoirs à faire ; elle vérifie seulement l'ordonnance de nomination, ainsi que nous l'avons déjà expliqué, c'est-à-dire qu'elle vérifie si l'homme qui se présente pour siéger comme Pair de France est véritablement porteur d'un titre régulier qui l'autorise à siéger dans la Chambre des Pairs.

De même quant à l'élection des fonctionnaires de la Chambre. Vous savez déjà que la Chambre des Pairs n'a pas la nomination de son président ; la nomination du grand référendaire appartient également à la Couronne ; la Chambre n'a que la nomination de ses secrétaires.

Le droit de pétition peut être également exercé devant l'une et l'autre Chambre et, à cet égard, les attributions de l'une et l'autre Chambre sont les mêmes ; l'une et l'autre ont également le droit de recevoir les pétitions et de les discuter, soit pour les renvoyer aux ministres, soit pour les écarter si elles ne paraissent pas dignes de la recommandation de la Chambre. Je n'ajoute rien à ce que j'ai dit à ce sujet en parlant de la Chambre des Députés ; je me borne seulement à vous dire que les formes réglementaires de la Chambre des Pairs sont, en cette matière, fort analogues à celles de la Chambre des Députés ; qu'il existe là aussi une commission chargée d'examiner les pétitions et d'en faire le rapport à la Chambre ; et ce qu'il y a de particulier à la Chambre des Pairs se résume en ceci que, tandis que le plus sou-

vent les commissions sont nommées par le président de la Chambre, la commission des pétitions est nommée par les bureaux; il y a, pour les pétitions, un comité composé de sept Pairs, parce qu'il n'y a que sept bureaux, et le comité est renouvelé tous les mois (article 63 du règlement).

Il y a une autre disposition particulière qui se trouve à l'article 64 du règlement. Le comité ne s'occupe que des pétitions adressées à la Chambre dans le cours d'une session, et dont les signatures sont suffisamment constatées.

Enfin, au lieu de faire un rapport toutes les semaines, le comité n'est tenu de faire un rapport que tous les quinze jours (article 65).

La Chambre des Pairs exerce, comme la Chambre des Députés, un droit de police. Elle a d'abord la police de l'assemblée elle-même; nous avons eu déjà occasion de parler des mesures adoptées à cet égard, et nous avons vu que, sans aller aussi loin que celles qui ont été adoptées pour la Chambre des Députés, elles peuveut être regardées comme parfaitement suffisantes.

Elle exerce également un droit de police sur les personnes étrangères à la Chambre, sur les personnes qui assistent à ses séances, les séances de la Chambre des Pairs étant publiques aujourd'hui comme celles de la Chambre des Députés. Ainsi, « pendant tout le » cours des séances, les personnes placées dans les » tribunes se tiennent assises, découvertes et en si- » lence. — Toute personne qui donne des marques » d'approbation ou d'improbation est sur-le-champ

» exclue des tribunes par les huissiers chargés d'y
» maintenir l'ordre. — Tout individu qui trouble
» les délibérations est traduit sans délai devant
» l'autorité compétente » (article 83).

Elle exerce un droit de police également par le droit qu'elle a, comme la Chambre des Députés, de suspendre la publicité de ses séances, car l'article 27 de la Charte de 1830, qui consacre le principe de la publicité des séances pour la Chambre des Pairs, dit : « Les séances de la Chambre des Pairs sont pu-
» bliques, comme celles de la Chambre des Dépu-
» tés. » Or, que dit l'article 38 de la Charte relatif à la publicité des séances de la Chambre des Députés? Il dit qu'elles sont publiques, mais que, sur la demande de cinq membres, la Chambre se forme en comité secret. En conséquence, la Chambre des Pairs, dont les séances ont la même publicité que celles de la Chambre des Députés, peut aussi se former en comité secret sur la demande de cinq de ses membres.

En troisième lieu, elle a, comme la Chambre des Députés, le droit de réprimer, par des jugements prononcés par elle-même, les offenses contre la Chambre prévues par la loi de 1819. C'est exactement le même droit que celui que la loi accorde à la Chambre des Députés.

Un droit particulier à la Chambre des Pairs, c'est la juridiction exclusive qui lui appartient sur les membres de la Chambre. Ici, l'analogie entre les deux Chambres n'existe plus. Vous le savez, en effet, l'inviolabilité des Députés est restreinte dans certaines

bornes. Le Député ne doit rendre compte à personne de ses actes, de ses discours, de ses opinions émises comme Député; la contrainte par corps ne peut être exercée contre lui durant la session et dans les six semaines qui la précèdent ou la suivent; enfin, aucun membre de la Chambre des Députés ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi, ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis sa poursuite. Telles sont les garanties dont la loi constitutionnelle a entouré la personne des Députés.

Les Pairs de France ont une garantie plus étendue : « Aucun Pair, dit l'article 29 de la Charte, ne peut » être arrêté que de l'autorité de la Chambre, et » jugé que par elle en matière criminelle. » Il n'y a là aucune limitation de temps, ni aucune limitation de cause ; avant, pendant ou après la session, aucun Pair ne peut être arrêté, pour quelque cause que ce soit, que de l'autorité de la Chambre, et il ne peut être jugé que par elle en matière criminelle. Et nous avons déjà expliqué qu'il faut entendre par les mots *en matière criminelle* toute poursuite pénale quelconque; qu'il s'agisse d'un crime proprement dit, qu'il s'agisse d'un simple délit, dès qu'il y a une action pénale à intenter contre un Pair de France, les juridictions ordinaires sont incompétentes, la Chambre des Pairs est seule compétente.

Il y a donc là une attribution particulière à la Chambre des Pairs, juridiction pénale exclusive sur ses propres membres, et c'est ainsi que nous disions que la seule disposition législative constitutionnelle

qui donne aujourd'hui un sens rationnel à l'expression de Pair de France, c'est que le Pair de France ne peut être jugé que par les Pairs, par la Chambre dont il fait partie.

Une autre attribution particulière et exclusive de la Chambre des Pairs, c'est le droit qu'elle a de juger les ministre mis en accusation par la Chambre des Députés. La Chambre des Députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des Pairs qui, seule, dit la Charte, a le droit de les juger. Mais la responsabilité ministérielle, la mise en accusation des ministres, la juridiction exclusive de la Chambre des Pairs sont des matières dont je me réserve de traiter lorsque, dans quelques jours, je parlerai du pouvoir ministériel.

Enfin une dernière attribution particulière de la Chambre des Pairs, c'est sa juridiction en matière pénale, pour connaître des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État, d'après l'article 28 de la Charte. La Chambre des Pairs a donc une juridiction qui ne frappe pas seulement les membres de la Chambre, et qui s'applique à des faits autres que ceux qui peuvent constituer un délit d'offense contre la Chambre elle-même. Les attributions judiciaires que nous avons déjà signalées se rapportent, en effet, à trois points. Le premier, c'est la qualité des personnes, comme la juridiction de la Chambre sur ses propres membres ; le second, c'est la nature du délit dirigé contre la Chambre elle-même, comme la juridiction de la Chambre quand il s'agit d'offenses dirigées contre elle ; enfin, la troisième juridiction,

celle qu'elle exerce sur les ministres en tant qu'ils sont accusés par la Chambre des Députés, est une attribution qui dérive à la fois de la qualité des personnes et de la qualité du délit. Les ministres sont traduits devant la Chambre des Pairs parce qu'ils sont ministres et parce qu'ils sont accusés d'un crime ministériel. Voilà pour les trois juridictions que nous avons signalées jusqu'à présent.

La quatrième est évidemment fondée sur un autre ordre d'idées. Il ne s'agit plus de la qualité des personnes, puisque la disposition s'applique à toute personne quelconque ; il ne s'agit plus des délits dirigés contre la Chambre ; il ne s'agit plus des délits commis par des fonctionnaires publics et dénoncés par la Chambre des Députés. L'article 28 de la Charte donne donc à la Chambre des Pairs une attribution fondée sur un autre ordre d'idées.

Ce n'est pas une idée nouvelle que cette idée de renvoyer certains crimes et certains accusés devant une juridiction particulière, devant une juridiction regardée comme étant d'un ordre plus élevé que les juridictions ordinaires. A tort ou à raison (c'est là une autre question), cette idée a souvent préoccupé les esprits des hommes d'État plus encore que des publicistes, quoiqu'il y ait aussi un certain nombre de publicistes qui se sont occupés de la nécessité d'imaginer une juridiction plus élevée que les juridic-dictions ordinaires pour un certain ordre de délits et de personnes. Et il serait assez curieux de chercher l'origine et la marche de cette idée. Mais, pour ne pas trop allonger et pour me borner à la France,

cette idée d'un corps placé au-dessus des tribunaux ordinaires préoccupait les esprits au commencement de la Révolution.

En général, ceux qui ont eu recours à ces juridictions ont été dominés par trois faits principaux. Les uns ont craint que les juridictions ordinaires ne se trouvassent, en quelque sorte, trop faibles devant la haute influence et le rang élevé de certains accusés ; d'autres ont pensé qu'il y avait des crimes qui, de leur nature, étaient à la fois des crimes proprement dits et des faits politiques. Par exemple, je parle ici d'une manière générale, c'est une des considérations qu'on a fait souvent valoir pour la juridiction en cas de crimes ministériels ; on a dit que, pour apprécier ce genre de crimes, il fallait se livrer à des considérations plus élevées que pour apprécier les crimes ordinaires. Enfin, d'autres ont trouvé la raison d'une juridiction différente dans l'étendue des crimes et dans le nombre des accusés ; ils ont craint que les juridictions ordinaires ne se trouvassent trop faibles pour administrer la justice devant un grand nombre d'accusés. Ce sont là les trois ordres de faits qui ont dominé l'esprit de ceux qui se sont préoccupés de ces juridictions extraordinaires et élevées.

La Constitution de 1791 portait, titre III, chapitre v, article 23 : « Une Haute-Cour nationale, formée de membres du tribunal de cassation et de » hauts jurés, connaîtra des délits des ministres et » agents principaux du pouvoir exécutif et des crimes qui attaqueront la sûreté générale de l'État,

» lorsque le Corps législatif aura rendu un décret
» d'accusation. — Elle ne se rassemblera que sur
» la proclamation du Corps législatif, et à une dis-
» tance de trente mille toises au moins du lieu où la
» législature tiendra ses séances. » Ainsi on ren-
voyait devant la Haute-Cour nationale, qui était en
dehors des juridictions ordinaires, non-seulement les
personnes accusées de délits ministériels ou de délits
de fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions,
mais les accusés de crimes qui attaquaient la sûreté
de l'État, lorsque le Corps législatif aurait rendu un
décret d'accusation. C'était évidemment une action
politique. On conçoit bien l'accusation du Corps lé-
gislatif quand il s'agit de délits ministériels, mais,
ici, l'intervention du Corps législatif pour mettre en
accusation un citoyen par cela seul qu'il est accusé
de crime contre la sûreté de l'État, c'est donner à la
poursuite le cachet de la politique. Un citoyen accusé
par le plus terrible des accusateurs ! Et comme il n'y
avait alors qu'une seule Chambre, vous représentez-
vous l'accusé traduit devant une Cour qui, pour s'ap-
peler Haute-Cour nationale, n'en était pas moins au-
dessous de l'accusateur ?

Et comment était composée cette Haute-Cour na-
tionale ? Elle ne fut pas organisée immédiatement.
Aussi, un décret de l'Assemblée constituante, du
13 mars 1791, en attendant l'organisation de la
Haute-Cour nationale, institua un tribunal provisoire
pour juger en dernier ressort les crimes de lèse-na-
tion, ainsi que toutes les affaires criminelles sur les-
quelles l'Assemblée déclarait qu'il y avait lieu à

accusation. Ce tribunal provisoire se composa de quinze membres qu'on tira des quinze tribunaux de district les plus voisins d'Orléans, parce que le tribunal devait siéger à Orléans.

Ce tribunal provisoire et tout à fait extraordinaire fut supprimé par un décret du 20 septembre 1791, car on avait organisé, par un décret du 15 mai, la Haute-Cour nationale. Elle devait se composer de quatre juges et d'un haut juré (on disait alors juré au lieu de jury). Comment les hauts jurés étaient-ils élus ? Voici évidemment le cachet politique de l'institution : ils étaient élus par les électeurs, et élus aux élections de chaque nouvelle législature ; en même temps qu'on nommait les membres de l'Assemblée, on nommait les hauts jurés et on les prenait parmi les électeurs au Corps législatif ; chaque département en nommait deux. C'était donc là une opération politique ; les mêmes vues devaient dominer les électeurs dans les deux élections ; c'était la majorité qui nommait l'Assemblée comme le haut jury.

La Haute-Cour ne se formait que sur un décret d'accusation lancé par le Corps législatif, lequel tenait lieu de prise de corps et pouvait être rendu après audition des témoins. Ainsi, le Corps législatif pouvait entendre des témoins et décerner un mandat d'amener. Il était à la fois chambre du conseil et chambre d'accusation, et sur une accusation lancée par un corps si redoutable, l'accusé paraissait devant la Haute-Cour nationale.

Le haut jury était composé de vingt-quatre membres pris sur la liste générale de cent soixante-six,

deux par département. Sur les cent soixante-six, on en prenait vingt-quatre, plus six adjoints, et, cette poursuite qui dérivait du Corps législatif, était soutenue par deux membres de ce corps que l'Assemblée désignait *ad hoc*, et qui prenaient le titres de Procureurs de la nation. Il n'y avait pas de recours en cassation ; c'était une Cour souveraine qui, comme vous le voyez, n'agissait que sous l'impulsion de l'Assemblée législative. C'était évidemment une Haute-Cour politique.

La Haute-Cour nationale n'exista pas longtemps ; le fanatisme et le crime vinrent l'un et l'autre couvrir d'un voile lugubre l'aurore si brillante de la Révolution. Les prisonniers qui devaient être traduits devant la Haute-Cour nationale furent transportés à Versailles et massacrés. Le 25 septembre, la Haute-Cour nationale fut supprimée ; elle ne suffisait pas elle-même aux exigences épouvantables de l'époque.

Dans la Constitution de l'an III, cette idée d'une Haute-Cour en dehors des juridictions ordinaires préoccupa de nouveau les esprits. Aussi en trouvez-vous les traces dans la Constitution de l'an III. « Il y » a, dit l'article 265, une Haute-Cour de justice pour » juger les accusations admises par le Corps législatif, soit contre ses propres membres, soit contre » ceux du Directoire exécutif. » Mais ici vous voyez une grande restriction, ce n'est plus qu'une exception pour certaines personnes, c'est une compétence spéciale *ratione personæ* et non *ratione materiæ ;* c'était donc une immense modification aux dispositions de la Constitution de 1791.

Cette Haute-Cour était composée de cinq juges, de deux accusateurs nationaux tirés du tribunal de cassation, et de hauts jurés nommés également par les assemblées électorales. Les assemblées électorales nommaient chacune un haut juré ; le haut jury était composé de seize membres, quatre adjoints et quatre suppléants. Sur chaque question, l'opinion de quatre hauts jurés (sur seize) suffisait en faveur de l'accusé.

La Haute-Cour ne se formait qu'en vertu d'un décret du Corps législatif ; le décret d'accusation était rédigé par le conseil des Cinq-Cents.

Le 4 thermidor an IV, le conseil des Cinq-Cents convoqua la Haute-Cour à Vendôme pour qu'elle eût à prononcer sur une accusation lancée contre Jean-Baptiste Drouet, membre du conseil des Cinq-Cents.

La Constitution consulaire de l'an VIII contient encore la même idée « Dans les cas de l'article pré-
» cédent, dit l'article 73, le Tribunat dénonce le
» ministre par un acte sur lequel le Corps législatif
» délibère dans les formes ordinaires, après avoir
» entendu ou appelé le dénoncé. Le ministre mis en
» jugement par un décret du Corps législatif, est
» jugé par une Haute-Cour, sans appel et sans re-
» cours en cassation. — La Haute-Cour est composée
» de juges et de jurés. Les juges sont choisis par le
» tribunal de cassation, et dans son sein ; les jurés
» sont pris dans la liste nationale, le tout suivant les
» formes que la loi détermine. » Comme vous le voyez, c'est toujours la même idée qui domine, plus restreinte encore ici que dans la Constitution de

l'an III, puisqu'il n'est parlé que des ministres. C'est encore une juridiction spéciale en raison des personnes. Mais c'est toujours, et cela est remarquable, la même idée qui domine ; accusation individuelle portée par le pouvoir législatif, par une assemblée délibérante, par un corps politique, et puis cette accusation portée non plus devant la justice ordinaire, mais devant une cour extraordinaire.

Il y avait là quelque chose de remarquable : le Corps législatif ne voulait pas juger; il eut été monstrueux, en effet, qu'il voulût se constituer accusateur et juge, il aurait fourni alors ce que les Anglais appellent un bill d'*attainder*, car il n'est que trop vrai que l'Angleterre a souvent abusé de ce que les publicistes appellent l'omnipotence parlementaire, c'est-à-dire que, lorsqu'on croyait que la justice ordinaire ou la Chambre des Pairs ne condamnerait pas un homme que la législature aurait condamné, on procédait par le *bill of attainder*. Pour éviter donc cet inconvénient, surtout quand il n'existait qu'une seule Chambre, on avait recours à la formation de ce haut tribunal qu'on appela tantôt Cour nationale, tantôt Haute-Cour de justice.

C'est un exemple qui a été copié récemment dans une Constitution qui n'a été que trop éphémère, je veux dire dans la Constitution grecque. Là aussi, en parlant de la responsabilité des ministres on avait imaginé cette accusation portée par le Corps législatif et jugée par un tribunal.

Or ce système aurait toujours l'inconvénient de mettre en présence d'un tribunal quelconque un ac-

cusateur placé au-dessus du tribunal lui-même, et d'établir devant cette juridiction qu'on appelle une cour, une lutte qui se présente dans des conditions très-inégales entre l'accusateur et l'accusé. Sous ce rapport il y avait un vice radical dans le système. Quand une Chambre accuse devant une autre Chambre, c'est un égal qui accuse devant un égal, mais quand une Chambre, et surtout une Chambre unique, accuse un citoyen devant une cour composée de quelques hommes, l'accusation se présente avec trop de supériorité. Aussi ces dispositions constitutionnelles que je viens de lire n'ont-elles guère servi dans la pratique des affaires.

Mais lorsque de la Constitution du Directoire on passe à la Constitution consulaire, et de la Constitution consulaire à la Constitution impériale, cette idée d'une Haute-Cour non plus nationale, mais impériale devait frapper l'esprit des auteurs du nouveau système. Aussi elle se trouve développée très au long dans le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII (18 mai 1804), mais vous y trouvez profondément empreint le cachet des idées du temps. Il y a une Haute-Cour impériale; et quelle est sa compétence? Il ne s'agit plus uniquement de juger les ministres. « Une Haute-Cour impériale, dit l'article 101, connait : 1° Des délits personnels commis par des membres de la famille impériale, par » des titulaires des grandes dignités de l'Empire, » par des ministres et par le secrétaire d'État, par de » grands officiers, par des sénateurs, par des con- » seillers d'État. » Voilà une compétence très-éten-

due, *ratione personæ*; « 2° des crimes, attentats et » complots contre la sûreté intérieure et extérieure » de l'État, la personne de l'Empereur et celle de » l'héritier présomptif de l'Empire. » Ici la cour était compétente, quelles que fussent les personnes, c'était *ratione materiæ*; « 3° des délits de *responsa-* » *bilité d'office* commis par les ministres et les con- » seillers d'État chargés spécialement d'une partie » d'administration publique; 4° Des prévarications » et abus de pouvoir commis par des capitaines gé- » néraux des colonies, des préfets coloniaux et com- » mandants des établissements français hors du con- » tinent, soit par des administrateurs généraux em- » ployés extraordinairement, soit par des généraux » de terre et de mer; sans préjudice à l'égard de » ceux-ci des poursuites de la juridiction militaire, » dans les cas déterminés par les lois; 5° du fait de » désobéissance des généraux de terre ou de mer qui » contreviennent à leurs instructions; 6° des con- » cussions et dilapidations dont les préfets de l'in- » térieur se rendent coupables dans l'exercice de » leurs fonctions; 7° des forfaitures ou prises à » partie qui peuvent être encourues par une Cour » d'appel ou par une Cour de justice criminelle, ou » par des membres de la Cour de cassation; 8° des » dénonciations pour cause de détention arbitraire » et de violation de la liberté de la presse. »

Ici c'était à la fois *ratione personæ* et *ratione materiæ*.

Voilà la compétence de la Haute-Cour impériale : vous voyez qu'elle était étendue.

Dans la Haute-Cour nationale de l'Assemblée constituante siégeaient des jurés nommés à la vérité sous une influence trop politique; dans la Haute-Cour de justice siégeait encore ce qu'on appelait un haut-juré; dans la Haute-Cour impériale siégeaient les princes, les titulaires des grandes dignités et grands officiers de l'Empire, le grand-juge ministre de la justice, soixante sénateurs, les six présidents des sections du conseil d'État, quatorze conseillers d'État et vingt membres de la Cour de Cassation. Le président était l'archi-chancelier de l'Empire, le procureur général était nommé à vie par l'Empereur ainsi que le greffier en chef.

Mais il faut en convenir, c'était là du luxe législatif, car quel besoin avait-on de se donner cette peine, d'organiser cette Haute-Cour impériale, lorsque bientôt la France se trouva couverte de tribunaux d'exception de toute nature et de toutes dénominations, et lorsque, peu d'années après, parut ce fameux décret dont les considérants seront toujours une grande leçon. « Considérant qu'il est des crimes » qu'on ne peut ni renvoyer devant un tribunal, ni » laisser impunis, nous rétablissons les prisons » d'État. » Vous avouerez qu'au milieu de ce système on n'avait guère besoin d'une Haute-Cour impériale pour poursuivre ceux qui avaient ou mal exécuté ou non exécuté les instructions impériales, ou attenté à la sûreté de l'État ou de la personne de l'Empereur. C'était une institution parfaitement inutile pour les uns, qui ne manquaient ni de commissions militaires, ni de Cours spéciales dont la pro-

cédure était beaucoup plus rapide, et pour les autres qui ne manquaient pas de prisons d'État.

Aussi la Haute-Cour impériale n'a-t-elle jamais siégé; c'était un de ces ornements de luxe qu'on étale à la condition qu'on n'y touchera jamais. Elle est écrite dans le sénatus-consulte, mais elle n'a jamais eu d'existence réelle.

C'est en cet état que les choses se trouvaient lorsqu'arriva la Charte de 1814, où l'on trouve l'article 33 ainsi conçu : « La Chambre des Pairs connaît » des crimes de haute trahison et des attentats à la » sûreté de l'État qui seront définis par la loi. » Et il est juste de reconnaître qu'une loi *ad hoc* qui définisse ces crimes de haute trahison et ces attentats à la sûreté de l'État, n'a pas été faite. La Chambre des Pairs, ainsi que le gouvernement, n'a procédé en cette matière que par des précédents et par des articles insérés dans des lois particulières. Il en est de même quant à la procédure que la Chambre des Pairs observe lorsqu'elle siége en vertu de l'article 33 de la Charte de 1814, devenu article 28 dans la Charte de 1830.

Un Député avait proposé en 1830 d'effacer de l'article 28 les mots..... *qui seront définis par la loi.* Cette proposition a été rejetée, et la Chambre des Pairs a continué d'exercer sa juridiction d'après les précédents. Il y a cependant des lois qui lui ont attribué, dans certains cas, une juridiction expresse, par exemple, la loi du 10 avril 1834, article 4, § 1, qui renvoie, non pas nécessairement, mais facultativement à cette juridiction. Il en est de même des arti-

cles 1, 2 et 5 de la loi du 9 septembre 1835, dont le système consiste dans la qualification d'attentats à la sûreté de l'État attribuée à des faits qui, antérieurement, étaient punissables, mais non à ce titre.

D'après ces notions, on conçoit que, toutes les fois qu'un fait est déféré à la Chambre des Pairs comme rentrant dans l'article 28 de la Charte, il s'élève ou peut s'élever devant la Chambre une question de compétence qui revient à demander si le fait qui lui est déféré constitue un crime de haute trahison ou un attentat à la sûreté de l'État. La Chambre des Pairs prononce à cet égard, comme juge souverain ; son arrêt sur ce point est inattaquable comme l'arrêt définitif.

QUATRE-VINGT-DOUZIÈME LEÇON

SOMMAIRE

La royauté, dans notre système constitutionnel, est le centre autour duquel tous les pouvoirs viennent se coordonner pour former un seul tout; elle n'est complétement étrangère à aucun des grands pouvoirs de l'État. — Attributions législatives de la royauté : 1° attributions indirectes : Nomination des Pairs de France, convocation des colléges électoraux, convocation et prorogation des Chambres, dissolution de la Chambre des Députés. — 2° attributions directes : Droit d'initiative exercé presque toujours en fait par le gouvernement seul. — Droit de sanction ou de non sanction. Question du *veto*. — Le *veto* était impossible en 1789 avec une assemblée unique et ayant seule l'initiative. Dans un système régulier il doit être considéré comme un moyen préventif plutôt que comme un moyen d'action direct; il empêche toute proposition extravagante et prévient l'excessive multiplicité des lois. — *Veto* suspensif; il n'a aucun des avantages du *veto* absolu.

MESSIEURS,

Vous connaissez maintenant ce qui concerne les attributions des deux Chambres, et vous aurez remarqué que, pour ne pas trop morceler la matière, c'est en parlant du pouvoir législatif que nous avons énuméré ces attributions, même celles qui ne concernent pas l'action législative proprement dite. Nous l'avons fait pour ne pas trop morceler la matière, pour présenter à votre esprit des groupes qui fussent plus faciles à saisir, à retenir. Une fois amené à par-

ler des attributions de l'une et de l'autre Chambre, nous aurions jeté une espèce de confusion dans les idées si nous avions renvoyé, par exemple, au moment où nous nous occuperons de l'ordre judiciaire ce qui concerne les pouvoirs judiciaires de l'une et de l'autre Chambre; il nous a semblé qu'il valait mieux grouper. Mais vous voyez que l'attribution dominante, fondamentale, de l'une et de l'autre institution, c'est l'attribution législative proprement dite; l'une et l'autre Chambre sont avant tout et essentiellement deux branches du pouvoir législatif, deux autorités dont le concours est indispensable pour que la loi existe. C'est là, encore une fois, l'attribution capitale, l'attribution dominante, et il est essentiel de ne jamais oublier les articles de la Charte si souvent cités, les articles 14 et 16. « La puissance » législative s'exerce collectivement par le Roi, la » Chambre des Pairs et la Chambre des Députés. — » Toute loi doit être discutée et votée librement » par la majorité de chacune des deux Chambres. » Il résulte de ces deux articles fondamentaux, d'un côté, que le concours des deux Chambres est indispensable à la formation de la loi, de l'autre, que le concours des deux Chambres ne suffit pas pour la formation de la loi, que le concours des deux Chambres ne suffit pas pour qu'un projet, une proposition devienne une loi. Les résolutions, pour employer le mot technique, les résolutions d'une Chambre et même les résolutions conformes des deux Chambres ne sont pas des lois; elle n'ont aucune puissance, aucun droit à l'obéissance des citoyens. C'est que la loi

ne peut résulter que du concours des trois branches du pouvoir législatif. Ainsi le pouvoir royal doit donner son approbation, doit apposer sa sanction, le pouvoir royal aussi a le droit d'examiner, le droit de délibérer; il est aussi libre dans l'exercice de ses droits que le sont l'une et l'autre Chambre. Le pouvoir royal aussi a le droit d'examiner si la résolution, telle qu'elle est sortie de l'une et de l'autre Chambre, lui paraît ou non propre à contribuer à la prospérité du pays; il a le droit d'y donner sa sanction dans le premier cas et de la refuser dans le second. Si, d'un côté, le pouvoir royal seul est impuissant pour produire la loi, de l'autre, la loi ne peut jamais naître sans le concours de la puissance royale.

Nous l'avons déjà dit, le gouvernement de la France, tel que nos institutions fondamentales nous l'ont fait, est un gouvernement monarchique. L'article 13 de la Charte constitutionnelle dit en propres termes : « Le Roi est le chef de l'État. » Or lorsque, pour reconnaître quelle est la royauté que la Charte a fondée, on examine les données de notre droit positif, on ne tarde pas à reconnaître que, dans le système de l'unité française, c'est dans la royauté qu'on a placé le centre autour duquel tous les pouvoirs de l'État viennent se coordonner pour former un seul tout. Si, d'un côté, ces pouvoirs de l'État servent de frein et de limite à la puissance royale, de l'autre, ces pouvoirs eux-mêmes trouvent dans la puissance royale une limite et une impulsion. Les faits de notre droit positif nous montrent que c'est dans la puissance royale que le législateur a voulu placer le lien qui

fait tenir ensemble les diverses parties du mécanisme politique et qui sert, en quelque sorte, d'engrenage à la machine politique. Si, en effet, vous ouvrez la Charte aux articles 12, 13, 14 et autres, vous ne tarderez pas à reconnaître que l'intention du législateur a été d'organiser les pouvoirs divers, d'avoir des pouvoirs séparés et indépendants, tels, par exemple, que le pouvoir des Chambres et le pouvoir judiciaire, mais en même temps de placer au sommet de cet édifice un principe qui soit à la fois un principe moteur et conservateur, qui lie toutes les parties ensemble.

Ainsi, le législateur a dit que les Chambres proposent, discutent et votent les lois ; mais en même temps il a dit que le Roi aussi les propose et que le Roi peut seul les sanctionner et les promulguer ; il a dit : la puissance exécutoire appartient au Roi seul, l'administration générale opère et se meut sous l'autorité du Roi, par le moyen d'agents que le Roi nomme et révoque ; les forces de terre et de mer, c'est le Roi qui les commande ; l'État, dans ses relations extérieures, c'est le Roi qui le représente. Le pouvoir judiciaire lui-même, dans sa haute et noble indépendance, qui est une des plus solides garanties des libertés publiques, le pouvoir judiciaire lui-même c'est le Roi qui en nomme les membres. Les actes du pouvoir judiciaire lui-même, le Roi peut, par l'exercice du droit de grâce, ou en corriger les erreurs ou en modérer la sévérité. Enfin, vous le savez par vos études sur le droit criminel, ce sont des agents du pouvoir exécutif qui seuls, ou presque seuls (car il y a un certain nombre d'exceptions), exercent le droit

de poursuite devant le pouvoir judiciaire en matière criminelle : il ne faut pas s'y tromper, les agents du ministère public nommés par le pouvoir exécutif et révocables par lui ne sont que ses agents.

Tels sont les faits, les données générales de notre droit positif, tels qu'ils sont consignés dans la Charte constitutionnelle. Or, si vous réunissez toutes ces données, si vous les groupez ensemble pour vous faire, dès l'abord, une idée générale de la Royauté, vous concevez que la Royauté de la Charte n'est complétement étrangère à aucun des trois grands pouvoirs de l'État : pouvoir législatif, pouvoir exécutif et administratif, et pouvoir judiciaire. Elle tient au pouvoir législatif par l'initiative et la sanction ; elle possède tout entier le pouvoir exécutif et administratif ; elle tient enfin au pouvoir judiciaire par la nomination des magistrats, par l'établissement du ministère public auprès des tribunaux, enfin par le droit de grâce. Le pouvoir royal n'est donc étranger à aucun des trois grands pouvoirs de l'État, tandis que le pouvoir judiciaire ne peut se mêler ni de législation générale, ni d'administration, et que les Chambres législatives, si elles peuvent influer indirectement sur les affaires de l'État, n'ont pas le droit de s'en mêler directement. Tandis que ces deux pouvoirs sont renfermés dans leurs limites spéciales, le pouvoir royal, par cette triple intervention, a été destiné par les auteurs de la Charte à servir de moyen d'unité au mécanisme politique.

Telle est l'idée générale que nous donne de la Royauté française la Charte constitutionnelle. Comme

vous le voyez, ce n'est pas là la Royauté militaire, ce n'est pas là la Royauté féodale, ce n'est pas là la Royauté absolue, ce n'est pas là la Royauté du droit divin, c'est la Royauté moderne, c'est une haute magistrature nationale, c'est la Royauté constitutionnelle, c'est une forme de gouvernement qu'on a jugée la plus propre à consolider l'union des deux grands principes si complétement français, l'égalité civile et l'unité nationale. Telle est l'idée générale de l'institution de la Royauté française telle qu'elle a été fondée par la Charte constitutionnelle.

Examinons maintenant de plus près les attributions législatives de la Royauté ; nous examinerons ensuite ses attributions comme pouvoir exécutif et administratif, et enfin nous examinerons de plus près ses droits relativement à l'administration de la justice. Alors nous aurons, pour ainsi dire, toutes les pièces du mécanisme politique de la France, toutes les données de notre droit positif, et vous pourrez ainsi reconstituer la chose dans son entier, et voir l'édifice avec son couronnement.

Et alors, car cette question purement théorique nous la livrons à vos études, quand nous aurons ainsi examiné en détail toutes les données du droit positif, vous pourrez méditer sur une question spéculative qui a exercé l'esprit de plusieurs publicistes distingués, sur le nombre de pouvoirs distincts qui existent dans la monarchie constitutionnelle. Les uns s'en tiennent aux trois pouvoirs que j'ai nommés ; les autres, et il y a eu en France un grand publiciste, Benjamin Constant, qui a adopté cette manière de

voir fort ingénieuse, les autres veulent reconnaître dans le système de la monarchie constitutionnelle quatre pouvoirs : le pouvoir législatif, le pouvoir administratif et exécutif, le pouvoir judiciaire et un quatrième pouvoir que les uns ont appelé pouvoir royal proprement dit, les autres pouvoir neutre, les autres pouvoir modérateur, pour employer l'expression qu'un auteur moderne a employée dans sa Constitution, l'auteur de la Constitution du Brésil. Et leur doctrine est fondée sur ce qu'ils reconnaissent dans la puissance royale des droits, des attributions qui ne rentrent proprement ni dans le pouvoir législatif, ni dans le pouvoir exécutif, ni dans le pouvoir judiciaire. Ils la regardent comme investie, en outre, d'un pouvoir neutre ou modérateur, consistant à régler l'action des trois autres pouvoirs et à ramener l'ordre, toutes les fois que de violentes commotions seraient à craindre. Ainsi, disent-ils, lorsque la Royauté, voyant une lutte entre les assemblées législatives et le ministère, prend le parti de congédier le ministère, elle n'agit là proprement ni comme législateur, ni comme pouvoir exécutif et administratif, mais comme puissance neutre et modératrice. De même si, au lieu de renvoyer le ministère, elle dissout la chambre et en appelle au pays, c'est encore exercer un pouvoir *sui generis*. Je n'entre pas dans de plus grands détails, je signale seulement la question. Quant à nous, nous croyons qu'il y a là une question de terminologie plutôt qu'autre chose.

En examinant en détail les attributions de la puissance royale, nous examinerons en même temps

quelles sont les limites imposées à cette puissance et quelles sont les conditions que la loi constitutionnelle a mises à son mode d'action ; car, d'un côté, la puissance royale, et c'est là un principe fondamental, la puissance royale est limitée ; la monarchie française est une monarchie constitutionnelle limitée ; d'un autre côté, non-seulement elle est limitée quant à l'état de ses pouvoirs, mais elle a des conditions imposées à son mode d'action, ce qui nous amènera à parler du ministère et de la responsabilité ministérielle.

Les attributions législatives de la royauté, nous croyons qu'il importe de les diviser en deux classes : en attributions directes et en attributions indirectes. Nous appelons attributions indirectes la nomination des Pairs de France, la convocation des colléges électoraux, la convocation et la prorogation des Chambres, la dissolution de la Chambre des Députés et, par là, appel au pays dans les colléges électoraux. Les attributions directes de la puissance royale en matière législative sont l'initiative et la sanction, ou la non-sanction autrement appelée le *veto*.

Quant aux attributions indirectes de la Royauté en matière législative, nous en avons déjà parlé en parlant de la formation des Chambres et de leur organisation. Nous avons parlé du droit illimité de nommer des Pairs de France, pourvu qu'ils soient pris dans certaines catégories ; nous avons parlé du droit d'appeler et de dissoudre la Chambre des Députés, à la condition d'en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois. Voilà comment la limite se trouve tou-

jours à côté du droit : nomination illimitée de Pairs de France, mais à la condition de les prendre dans certaines catégories ; dissolution de la Chambre des Députés, mais à la condition d'en convoquer une autre au plus tard dans le délai de trois mois.

Je ne m'arrête plus sur ces questions, je veux seulement que l'on comprenne bien le sens de cet exercice du pouvoir royal ; lorsque la Couronne dissout la Chambre des Députés avant l'expiration des cinq années pour lesquelles elle a été nommée, le gouvernement est tenu d'appeler une Chambre dans le délai de trois mois, il faut que le gouvernement convoque les colléges électoraux. S'est-il élevé des difficultés entre la Chambre des Députés et le gouvernement, comme lors de la fameuse Adresse de 1830, il n'y a a que deux moyens à prendre : renvoyer le ministère ou dissoudre la Chambre des Députés et appeler le pays à se prononcer. Si les colléges électoraux renvoient les mêmes hommes, le dissentiment est jugé contre le cabinet ; si la majorité se trouve dissoute, le dissentiment est jugé en faveur du gouvernement. Et voilà précisément où les auteurs dont j'ai parlé voient un pouvoir modérateur.

Les attributions directes de la royauté en matière législative se trouvent dans l'initiative que le gouvernement partage avec les deux Chambres, et, comme nous l'avons fait remarquer, l'initiative des deux Chambres est une institution excellente dans ce sens qu'elle détermine le gouvernement à prendre les devants, à s'occuper des questions et à en saisir les Chambres ; le pouvoir ne peut pas s'endormir

lorsqu'il sait que la proposition qu'il manquerait de faire pourra venir d'ailleurs. C'est donc un stimulant indirect plutôt qu'un moyen direct d'arriver à une bonne loi, car les projets de loi peuvent toujours être préparés par l'administration avec plus de maturité, de connaissance, à l'aide d'un plus grand nombre de faits qu'ils ne peuvent l'être par des particuliers. Mais, vous remarquerez que, lorsque la proposition d'un Député est sur le point d'être prise en considération, un ministre qui, peut-être, n'y avait guère pensé jusque là, vient déclarer que le ministère va s'occuper de la question. C'est ainsi que le droit d'initiative agit indirectement comme stimulant plutôt que comme moyen direct.

Le gouvernement a donc le droit d'initiative, et, en fait, il l'exerce seul la plupart du temps.

Une fois discuté et adopté, avec ou sans amendements, par les deux Chambres, le projet de loi revient à la Couronne, et là arrive le droit de sanction ou de non sanction, qu'on a appelé autrement le *veto*. Si vous avez, comme je n'en doute pas, connaissance de l'histoire de la Révolution de 1789 et des grands débats de l'Assemblée constituante, il n'est pas un de vous qui n'ait lu ou entendu beaucoup de choses sur la question du *veto* ; c'est une des questions qui ont le plus agité les esprits au temps de l'Assemblée constituante ; le *veto*, que les uns réclamaient pour la royauté, que les autres lui refusaient, que les uns accordaient absolu, tandis que les autres ne voulaient l'accorder que suspensif. C'était alors le mot qui circulait dans toutes les bouches. On s'occupait tellement

du *veto*, qu'il en était parlé même par eeux qui n'avaient aucune idée de la politique. Les uns en étaient venus à le prendre pour un impôt, d'autres le prenaient pour un homme et voulaient le mettre à la lanterne.

Indépendamment de tout ce qu'il y avait d'excusable dans les méfiances d'un pouvoir nouveau, d'un pouvoir qui venait de naître en France, indépendamment de ces circonstances qui ne pouvaient pas ne pas rendre la question violente, terrible même, il y avait une circonstance d'organisation politique qui devait, qui pouvait, du moins, dérouter les meilleurs esprits. Supposez, en effet, un gouvernement n'ayant pas l'initiative, qu'arrivera-t-il? Il surgira nécessairement dans l'assemblée une foule de propositions et de projets de loi auxquels le gouvernement sera étranger; cela arrivera surtout si une autre circonstance y concourt, si, par exemple, les ministres n'ont pas le droit d'assister aux séances de l'assemblée, bref si le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif sont non-seulement distincts l'un de l'autre, mais matériellement séparés et sans communication l'un avec l'autre. Il arrive alors que le pouvoir exécutif reçoit tous les projets élaborés par l'assemblée et par une assemblée unique. Et quel moyen possède alors le pouvoir exécutif de détourner les questions qui lui paraîtraient funestes? Il n'a que le *veto*, et qu'est-ce que le *veto* en présence d'une assemblée toute-puissante? c'est un moyen de pousser l'assemblée à briser toutes les barrières.

Voyez comme les droits politiques se tiennent, et

comme il faut que l'un serve de contre-poids à l'autre pour maintenir l'équilibre. Placez un pouvoir comme il était alors, le *veto* est impossible; un pouvoir exécutif dépouillé de toute action sur la législature, n'ayant pas l'initiative, ne pouvant pas même faire siéger ses agents dans l'Assemblée, comment peut-il résister avec le *veto?* Aussi, dans un pays que je connais beaucoup, et qui pourtant n'est composé que de petits États, il n'existe pas de *veto* parce qu'il ne pourrait pas exister, parce qu'il n'y a qu'une assemblée et que, quoi qu'il n'y ait pas là une situation agitée comme celle de la France en 1789, le pouvoir ne serait pas assez fort pour exercer le *veto*. C'est véritablement lancer au grand galop des coursiers très-fougueux confiés à un homme assez faible, et dire à cet homme qu'il pourra, quand il le voudra, se jeter à la tête des chevaux et les arrêter.

La question était donc alors une question déplacée, et, quand on pense qu'on était dans toute l'ardeur d'une Révolution, il n'est pas étonnant que la question du *veto* fût déplacée. Mais dans un système régulier, au contraire, le *veto* est une sorte de moyen préventif, plutôt qu'un moyen d'action direct. Aujourd'hui, en effet, d'après tout ce que nous avons dit, qui exerce le *veto*? Ce n'est pas le gouvernement, car, sur cent projets de loi, quatre-vingt-quinze au moins sont présentés par le gouvernement. S'il y a quelques amendements, le gouvernement a discuté ces amendements dans les commissions; il les a discutés dans les Assemblées. Si le projet est adopté, c'est au fond le projet du gouvernement; ceux dont

il ne veut pas décidément seront rejetés soit par la première Chambre, soit par la seconde, et le pouvoir exécutif restera en dehors presque toujours. L'hypothèse qu'on pourrait arriver au pouvoir royal avec un projet qu'il serait obligé de refuser est une hypothèse presque impossible.

Le *veto* existe en Angleterre, mais il n'a presque jamais été exercé; il en est de même en France. Vous voyez donc que le *veto*, dans un système bien organisé, est plutôt un moyen préventif qu'un moyen d'action direct. Il est un moyen préventif en ce sens qu'il décourage de toute proposition extravagante. Un projet de loi qui serait contraire aux principes établis, on ne l'imagine pas, parce qu'on sait que, quand même il passerait dans la première Chambre, il serait rejeté dans la seconde, et que, s'il passait dans la seconde, il pourrait encore être rejeté par le pouvoir exécutif.

La question du *veto* a été traitée par les publicistes les plus distingués, et celui que j'ai cité il y a un instant a allégué en faveur du *veto* cet argument : Il s'est demandé ce que deviendrait un pouvoir qui serait obligé d'exécuter une loi qu'il réprouverait. « Un pouvoir obligé de prêter son appui à la loi » qu'il désapprouve est bientôt sans force et sans » considération. Il est sans force, parce que ses » agents lui désobéissent, sûrs de ne pas lui dé- » plaire en contrariant des ordres qui ne sont pas sa » volonté. Il se déconsidère en employant son au- » torité pour des mesures condamnées par son juge- » ment ou sa conscience; aucun pouvoir n'exécute

» d'ailleurs avec zèle une loi qu'il désapprouve
» Chaque obstacle lui est naturellement un secret
» triomphe. Il n'est pas dans l'homme de faire des
» efforts pour vaincre une résistance qui est en fa-
» veur de son opinion. Empêcher les hommes d'a-
» gir est déjà très-difficile : les contraindre à l'ac-
» tion est impossible. Cette vérité s'applique aux
» individus mêmes qui ne sont revêtus d'aucune
» puissance. A plus forte raison s'applique-t-elle aux
» dépositaires d'une grande autorité. »

Un autre inconvénient que le *veto*, toujours comme moyen préventif, est destiné à prévenir, c'est l'excessive multiplicité de lois. Il est permis d'en parler même chez nous, en présence de ce vaste arsenal où on peut trouver des armes pour tous les combats. Lorsque vous avez un pouvoir qui, seul, peut faire la loi, alors arrive une véritable *légismanie*, car quand un homme ou un corps se trouve exclusivement chargé de quelque chose, on peut affirmer d'avance qu'il y mettra un zèle abusif; il est dans la nature humaine qu'on aime mieux mal faire que de ne rien faire; aussi, comme disait le publiciste que j'ai cité: « Ceux qui sont chargés de poursuivre les
» vagabonds sur les grandes routes, sont tentés de
» chercher querelle à tous les voyageurs. Quand les
» espions n'ont rien découvert, ils inventent. Il suffit
» de créer un ministère qui surveille les conspirateurs
» pour qu'on entende parler sans cesse de conspira-
» tions. » Lorsqu'un pouvoir croira qu'on n'a qu'à proposer et à délibérer pour faire une loi et attacher son nom à un acte législatif, on se partagera, en quel-

que sorte, le pays, chacun se donnera sa province, s'évertuera de son mieux pour la remplir de ses lois, et on aura cette maladie qui a été bien nuisible dans un temps à la plus sainte des causes, à la cause de la liberté, l'excessive multitude, la variabilité, l'inconstance des lois.

Aussi, nulle part, si ce n'est dans quelques Républiques de la Suisse, où on a suppléé au *veto* en donnant au pouvoir exécutif l'initiative exclusive, nulle part on n'a refusé le *veto* au pouvoir exécutif. La question a été plutôt de savoir si le *veto* devait être suspensif ou absolu. On appelle *veto* suspensif le droit accordé au pouvoir de refuser un projet de loi, mais de le refuser temporairement seulement, c'est-à-dire que si deux ou trois législatures successives persistent à lui présenter un projet de loi, le projet de loi devient loi sans la sanction du pouvoir exécutif. C'est ainsi que l'avait établi la Constitution de 1791. Or, il faut le dire, le *veto* suspensif est un assez mauvais palliatif, car que fait-il? il ne fait qu'éloigner un peu le but que l'auteur de la loi voulait atteindre; il ne désespère pas, il s'irrite de l'obstacle temporaire qu'on lui oppose. Le *veto* absolu peut prévenir une mauvaise proposition, le *veto* suspensif ne le peut pas. « Le *veto* suspensif, a dit Benjamin » Constant, qui ajourne à un temps éloigné une loi » que ses auteurs disent urgente, paraît une véritable dérision : la question se dénature, on ne discute plus la loi, on dispute sur les circonstances. »

Le *veto* suspensif ne produit donc pas les effets que

le *veto* est appelé à produire ; il ne sert pas de moyen préventif contre les projets inadmissibles. Mais, je le répète, dans l'ensemble de nos institutions, le *veto* n'est guère appelé à jouer d'autre rôle que celui de faire sentir aux auteurs des propositions que leurs propositions doivent être plus réfléchies, parce qu'elles pourraient être rejetées si elles n'étaient pas raisonnables, mais il n'est presque pas mis en usage.

QUATRE-VINGT-TREIZIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Sanction, promulgation et publication des lois. — Distinction nécessaire entre les actes du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. — Réfutation de l'opinion que le pouvoir judiciaire serait une branche de l'administration générale du pays confiée au pouvoir exécutif. Véritable sens de la phrase : « Toute justice émane du Roi. »

MESSIEURS,

La loi n'est parfaite que par la sanction royale ; c'est un principe auquel la Charte ne fait pas d'exception. « Le Roi seul, dit l'article 18, sanctionne et promulgue les lois. » En 1791, il y avait quelques décrets portant le nom de lois qui étaient dispensés de la sanction royale. « Les décrets du Corps législa-
» tif concernant l'établissement, la prorogation et la
» perception des contributions publiques, porteront
» le nom et l'intitulé de lois. Ils seront promulgués
» et exécutés sans être sujets à la sanction, si ce
» n'est pour les dispositions qui établiraient des pei-
» nes autres que des amendes et contraintes pécu-
» niaires. » (Chapitre III, section III, article 8.) Pour les lois soumises à la sanction, le Roi était tenu d'exprimer son consentement ou son refus dans les deux

mois de la présentation du décret. Aujourd'hui, il n'existe aucune restriction, aucune règle particulière à cet égard. La sanction royale est nécessaire pour tout projet, quel qu'il soit, et aucune limite de temps n'est fixée pour l'accomplissement de cet acte. Cette pleine liberté s'applique aux résolutions qui ont pris naissance dans les Chambres aussi bien qu'à celles qui viennent du gouvernement.

Les formes à suivre pour la sanction et la promulgation des lois avaient été réglées par le titre IV de la loi organique du 13 août 1814. « Le Roi refuse sa » sanction par cette formule : *Le Roi s'avisera ;* et » s'il n'adopte point les propositions et suppliques » qui lui sont faites, il dit : *Le Roi veut en délibérer.* » — Cette déclaration des volontés du Roi est noti- » fiée à la Chambre des Pairs par le chancelier, et » à celle des Députés par une lettre des ministres » adressée au président. — Le Roi sanctionne la loi » qu'il a proposée en faisant inscrire sur la minute » que ladite loi discutée, délibérée et adoptée par les » deux Chambres, sera publiée et enregistrée pour » être exécutée comme loi de l'État. — Les lois pro- » posées par le Roi, sur la demande des deux Cham- » bres, sont publiées et sanctionnées dans la même » forme que celles proposées de son propre mouve- » ment. » Ces formes, empruntées aux usages anglais, ont été modifiées par les usages français. Voici comment les choses se passent, et il importe de se faire une idée nette des trois opérations qui suivent le vote de la loi : 1° sanction, 2° promulgation, 3° publication.

La sanction est un acte du pouvoir législatif. Une fois sanctionnée, la loi existe, quoi qu'elle puisse n'être ni promulguée, ni exécutée, car la loi en soi est l'acte des trois volontés qui constituent le pouvoir législatif ; il y a loi en ce sens que les trois volontés coopérant à la même œuvre se sont trouvées d'accord ; mais, il faut quelque chose de plus, il faut la promulgation, qui est un acte de la puissance exécutive seule. La Constitution de 1791, rédigée dans un temps où les idées théoriques dominaient les esprits, établit nettement la distinction. C'est au chapitre III, sous le chef du *pouvoir législatif,* que se trouvent les dispositions relatives à la sanction, et c'est au chapitre IV, sous le chef du *pouvoir exécutif,* que se trouvent les dispositions relatives à la promulgation de la loi. « Le pouvoir exécutif est chargé de faire sceller les lois du sceau de l'État et de les faire promulguer. — Il est chargé également de faire promulguer et exécuter les actes du Corps législatif qui n'ont pas besoin de la sanction du Roi. » (Chapitre IV, section Ire, article 1er.)

Publier, c'est encore autre chose ; c'est prendre en fait les mesures nécessaires pour que la loi et sa promulgation puissent être raisonnablement censées connues de tout le monde, pour que nul ne puisse prétexter ignorance. Voilà le but de la publication.

Les divers actes constitutifs de la loi sont mentionnés dans la formule même de promulgation : « La présente loi discutée, délibérée et adoptée par la Chambre des Pairs et par celle des Députés, et

» sanctionnée par nous cejourd'hui, sera exécutée
» comme loi de l'État. — Donnons en mandement à
» nos cours et tribunaux, préfets, corps administra-
» tifs et tous autres, que les présentent ils gardent et
» maintiennent, fassent garder, observer et mainte-
» nir, et pour les rendre plus notoires à tous, ils les
» fassent publier et enregistrer partout où besoin
» sera ; et afin que ce soit chose ferme et stable à
» toujours, nous y avons fait mettre notre sceau. »

Grâce à la publicité des débats et à la liberté de la presse, les lois sont connues non-seulement lorsqu'elles sont promulguées dans leur ensemble, mais à mesure qu'elles s'élaborent. Toutefois le pouvoir exécutif ne se contente pas de cette publicité, il leur en donne une officiellement par la publication dans le *Moniteur*, dans le *Bulletin des lois*, et par des affiches apposées dans les lieux convenus.

La loi faite, l'œuvre directe du pouvoir législatif est finie ; mais, tout n'est pas terminé. Lorsqu'on a établi en principe que le pays, pour pourvoir à sa défense, doit avoir une armée de terre et de mer et des places fortes, il reste à organiser cette armée, à construire ces places fortes, à entrenir les moyens de défense ; il faut exécuter les grands travaux que le législateur a ordonnés. Après qu'on a voulu, il faut agir, après qu'on a posé des règles, il faut les appliquer. Mais l'action peut ne pas être l'accomplissement parfait, complet, de la règle qui a été établie ; cela est encore vrai par la nature même des choses ; cela est vrai, lors même que l'intention et l'action sont concentrées dans le même individu. Quel est l'homme

qui, ayant eu dans sa vie quelque inspiration d'artiste, n'a pas vu, n'a pas mesuré les difficultés qui s'opposent à la réalisation des conceptions de l'esprit? Exécuter, c'est lutter contre la nature matérielle, et dans cette lutte on est souvent vaincu.

Cette distance énorme qui se rencontre entre vouloir et faire chez un homme, doit se retrouver à plus forte raison quand l'exécuteur n'est pas celui qui a conçu, et quand l'action doit avoir lieu contre des individus et des passions rebelles.

Quoi qu'il en soit, la séparation des deux actes vouloir et exécuter est une des plus puissantes garanties d'une Constitution conçue dans des idées de liberté. Cette séparation, hautement recommandée par l'auteur de l'*Esprit des lois*, avait été nettement posée par la Constitution de 1791 dans son titre III : « Le pou-
» voir législatif est délégué à une Assemblée natio-
» nale composée de représentants temporaires, libre-
» ment élus, pour être exercé par elle avec la sanc-
» tion du Roi..... Le pouvoir exécutif est délégué au
» Roi pour être exercé sous son autorité par des
» ministres et autres agents responsables.... »

Mais, ce n'est pas tout. Vouloir, en législation, c'est établir une règle générale, formuler un fait général. Après vouloir, vient agir, mais l'action doit être, autant que possible, conforme à la règle établie, et cela est vrai, non-seulement pour les agents gouvernementaux, mais pour tous les membres de l'État. Or, lorsqu'il y a doute sur le sens de l'action, lorsqu'il y a désaccord entre celui qui agit et celui qui subit l'action, il faut faire cesser ce doute, il faut ré-

tablir l'accord. Il ne suffit donc pas de vouloir et d'agir, il faut aussi juger, ce qui est un acte également distinct des deux autres, tellement qu'on peut faire chacun d'eux isolément.

L'acte de juger n'a pas les caractères généraux de l'acte de vouloir — la généralité et l'initiative ; il les exclut au contraire. Juger un fait général, ce serait faire une appréciation philosophique de la loi ; le juge procède par cas particuliers. Il ne commence rien ; là où il n'y a pas de droit, il n'y a pas de juges. Un jugement a trois éléments : appréciation du fait particulier, comparaison avec la règle, déclaration du droit. Le juge ne crée rien, il déclare ; il n'agit pas, il dit comment il faut agir dans la cas spécial qui lui est soumis. Il est donc étranger aux deux autres dépositaires de la puissance sociale qui représentent la volonté et l'action ; il a son indépendance et sa sphère d'activité à part ; il doit l'avoir, du moins, dans toute organisation politique rationnelle.

Ces principes ont été nettement posés dans la Constitution de 1791, au chapitre v, dont l'article 1er était ainsi conçu : « Le pouvoir judiciaire ne peut, en au- » cun cas, être exercé par le pouvoir législatif, ni par » le Roi. » La même distinction a été maintenue dans nos institutions actuelles. On a lieu de s'étonner qu'un auteur moderne, M. de Sismondi, ait repoussé cette doctrine, en ne voyant dans le pouvoir judiciaire qu'une branche de l'administration générale du pays confiée au pouvoir exécutif et n'ayant pas de caractères propres et séparés. C'est là une erreur grave. Le pouvoir judiciaire est un pouvoir par lui-

même qui, dans sa sphère propre, a son indépendance comme les autres ont la leur. D'où vient cette idée qu'il fait partie du pouvoir exécutif? De ce que sa mission consiste dans l'application de la loi, et par conséquent, dit-on, dans l'exécution. Mais la conséquence est fausse. Il y a là deux choses tout à fait distinctes. Appliquer la loi ne veut pas dire se mêler de l'exécution ; c'est comparer un fait avec une règle, et ce n'est pas le pouvoir judiciaire qui exécute ses jugements. On invoque la phrase : « Toute justice émane du Roi. » Cette phrase, prise à la lettre, signifierait seulement que le Roi a une large part dans le pouvoir judiciaire comme dans le pouvoir législatif. Mais qui ne sait d'ailleurs que le véritable sens de cette phrase, c'est que la justice est nationale et non plus féodale, que le pouvoir judiciaire ne se transmet plus par legs ou par fidéicommis, que le maître de la terre n'est plus le maître de l'homme, qu'enfin la justice n'est l'attribut d'aucune autre puissance que de la souveraineté nationale, dont le Roi est le représentant ? Mais, dit-on encore, le Roi nomme les juges et les institue. Qu'importe ? Oui, le Roi nomme les juges ; il nomme aussi les Pairs, et la Chambre des Pairs n'en est pas moins une branche, indépendante, du pouvoir législatif. Mais il faut voir à côté de cela que les juges sont inamovibles et que nul ne peut être distrait de ses juges naturels.

Sans doute, dans l'opinion de ce publiciste, il n'y a là qu'une question de terminologie ; mais, l'opinion n'en est pas moins erronée. Le pouvoir judiciaire fait moins partie du pouvoir exécutif que le

pouvoir législatif sur lequel le pouvoir exécutif exerce assurément beaucoup plus d'influence. Au surplus, c'est là une pure erreur de doctrine, et si nous avons tenu à la relever, c'est que, en pareille matière, sur une garantie si fondamentale de nos institutions, une simple erreur de doctrine peut avoir de la gravité.

QUATRE-VINGT-QUATORZIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Prétentions de la royauté anglaise au pouvoir suprà légal. Jacques II et le pouvoir de dispense. — Article 14 de la Charte de 1814. Changement de rédaction de cet article, sur les termes duquel s'étaient appuyées les ordonnances de juillet 1830. — Difficulté de déterminer bien exactement en pratique le champ de la loi et celui de l'ordonnance royale. Exemples de matières législatives réglées par ordonnances et de matières administratives réglées par la loi.

Messieurs,

« Au Roi seul appartient la puissance exécutive » dit l'article 12 de la Charte. « Le Roi, ajoute l'ar- » ticle 13, est le chef suprême de l'État; il com- » mande les forces de terre et de mer, déclare la » guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de » commerce, nomme à tous les emplois d'adminis- » tration publique et fait les règlements et ordon- » nances nécessaires pour l'exécution des lois, sans » pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes » ni dispenser de leur exécution. » Ce texte n'était pas celui de la Charte de 1814, l'article se terminait ainsi : « Le Roi... fait les règlements et ordonnances » nécessaires pour l'exécution des lois *et la sûreté de*

» *l'État,* » et ce sont ces dernières expressions qui ont servi de base aux ordonnances de Juillet. Dans ce changement de texte se trouve une des pages les plus grandes et les plus solennelles de notre histoire nationale.

Ce n'est pas chose nouvelle dans l'histoire du gouvernement représentatif que la prétention de la Royauté à un pouvoir suprà légal, comme disent les Anglais : ce n'est pas chose nouvelle que la prétention de la Royauté à se croire investie du pouvoir de dispenser les autres de l'exécution des lois et de s'en dispenser elle-même sous le prétexte du bien public et des droits et prérogatives imprescriptibles de la Royauté. C'est ainsi qu'en Angleterre les Tudors marchèrent au pouvoir absolu. Henri VIII arracha au Parlement le statut de sa 31e année portant que les proclamations du Roi en son conseil prononçant emprisonnement ou amende, et même peine capitale en cas d'hérésie (car Henri VIII s'était fait non le réformateur, mais le pape de l'Angleterre) auraient force de statut, c'est-à-dire de loi. Les nations sommeillent quelquefois, comme les individus, et la nation anglaise n'était pas encore au point de ne pas se soumettre à de tels attentats; cet acte étrange n'excita point alors l'indignation générale. Cependant la nation n'était pas plongée dans un sommeil éternel; elle se réveilla bientôt, et dans la première année d'Édouard VI, l'acte d'Henri VIII fut rapporté.

Nous ne ferons pas l'histoire de toutes les tentatives des Tudors pour usurper le pouvoir législatif. Cette espèce de maladie atteignit plus fortement en-

core la maison des Stuarts. Ce sont eux qui ont le plus insisté sur le droit divin des Rois. Tout prouve qu'ils y croyaient et que tous les droits nationaux leur paraissaient n'être que des concessions que le pouvoir royal pouvait reprendre quand il le jugeait nécessaire à la chose publique. Au barreau, dans le clergé, à la Cour, et partout où les ambitions et les cupidités humaines jouaient un rôle, il ne manquait pas de gens qui confirmaient les princes dans cette opinion. Le Parlement n'était pour eux qu'un conseil que le Roi faisait bien de consulter dans les circonstances ordinaires, mais dont il pouvait anéantir l'influence et détruire l'action, quand il le jugeait nécessaire pour le bien du pays. Et cette étrange doctrine avait été appliquée plusieurs fois, surtout en matière d'impôts ou pour dispenser des citoyens des peines légales, moyen indirect d'anéantir la loi et l'influence du Parlement. Le *dispensing power* était non le pouvoir de grâce après condamnation, droit non contesté, c'était le pouvoir de placer un homme à l'abri de toute atteinte de la loi.

Un des princes qui ont le plus essayé de mettre en avant ces principes et d'en abuser a été Jacques II, et il est douloureux de rencontrer cette question, dans l'histoire anglaise, sur le terrain de la liberté des cultes et de la tolérance religieuse. En apparence, le Roi voulait ce que nous voulons et ce que nous possédons, la liberté religieuse, et le Parlement ne la voulait pas. Mais, en réalité, le Roi voulait détruire le *test act*, non par amour pour la liberté religieuse, mais pour confier toutes les affaires aux catholiques,

dans lesquels il voyait l'instrument du pouvoir absolu. La question n'était donc pas posée d'une manière sincère.

Mais, sous Jacques II, les choses ne pouvaient se passer comme sous Henri VIII ; Jacques II ne pouvait, comme Henri VIII, marcher despotiquement mais franchement. On imagina une ignoble comédie, et l'instrument qu'on choisit pour la jouer fut le pouvoir judiciaire. Un gentilhomme du comté de Kent, sir Edward Hales, converti au catholicisme, avait été nommé colonel d'un régiment d'infanterie. Il avait exercé ses fonctions plus de trois mois sans recevoir la communion selon les règles de l'Église d'Angleterre. Il était donc passible d'une amende de cinq cents livres sterling qu'un dénonciateur pouvait réclamer en intentant une poursuite pour dette. Un domestique, le cocher de sir Edward, devait jouer le rôle de dénonciateur, il devait dénoncer son maître, on traduisait celui-ci devant la cour criminelle, il opposait à la justice criminelle la dispense royale, et on espérait trouver les douze juges anglais assez indignes de leurs fonctions pour déclarer que l'autorité du Roi avait pu dispenser de l'exécution de la loi.

Ce n'était pas assez de trouver le dénonciateur, il fallait trouver les douze juges, et le Roi lui-même consentit à servir d'instrument pour sonder la conscience des magistrats. Les douze juges d'alors n'étaient pas des hommes irréprochables, loin de là ; l'un était sir Jones, le président des *plaids communs*, homme qui n'avait jamais reculé devant aucune action quelque cruelle et servile qu'elle fût. Un autre

était Montague, premier baron de l'Échiquier, dont il suffit de dire qu'il avait accompagné l'épouvantable Jeffreys. Un autre était Charlton, connu comme un royaliste outré, pour qui la prérogative royale était chose plus que sacrée. Un autre, Neville, juge assesseur, comme Charlton. On comptait sur ces quatre hommes en particulier, on ne doutait pas d'eux, grâce à leurs déplorables antécédents. Et cependant quand ils se trouvèrent en face, non plus d'une action purement individuelle, mais en face de cette grande question vitale pour les libertés anglaises, question de savoir s'ils proclameraient ou non comme règle, comme maxime, que le pouvoir royal pouvait dispenser de la loi, c'est-à-dire, s'ils poseraient en principe que le pouvoir royal était tout et le Parlement rien, ces hommes eux-mêmes reculèrent, et ils reculèrent dans un temps où les juges anglais n'étaient pas encore inamovibles, lorsqu'ils savaient que le refus serait suivi de la destitution, de la destitution des fonctions de grand-juge d'Angleterre. Et ce même sir Jones dit à Jacques II : « Je ne m'affligerais » pas de ma destitution, elle serait un soulagement » pour un homme aussi vieux, aussi usé que je le » suis; je suis seulement humilié en pensant que le » Roi a pu me croire capable de rendre un juge- » ment qu'un homme ignorant et malhonnête pour- » rait seul consentir à rendre. » Et le Roi ayant répondu : « Je suis décidé à avoir douze juges qui soient » tous de mon avis sur cette question. — Votre Ma- » jesté, répliqua Jones, pourra trouver douze juges » de son avis, mais non pas douze jurisconsultes. »

Jones, Montague, Neville et Charlton furent destitués. On ne trouva pas les douze jurisconsultes, mais on eut les juges, et la Cour prononça que le Roi pouvait légalement annuler les lois pénales dans des cas particuliers et pour des raisons spéciales de grande importance. Le jugement fut rendu à la majorité de onze voix contre une, car l'ignoble comédie fut jouée jusqu'au bout; et, pour que la délibération parût libre, on voulut qu'il y eût un opposant ; cet opposant d'ailleurs, le baron Street, ne fut pas destitué de ses fonctions. Il jouit un moment d'une immense popularité, mais on découvrit le jeu hypocrite qu'il avait joué et il ne put jamais obtenir les faveurs de la révolution de 1688.

La Charte de 1814 portait : « Le Roi fait les rè- » glements et ordonnances nécessaires pour l'exé- » cution des lois et la sûreté de l'État ; » il n'y avait pas autre chose. J'ignore quelle fut la pensée du rédacteur de la Charte de 1814, et j'aime à croire que la phrase était pour lui fort innocente par elle-même, qu'il voulait dire seulement : Le Roi fait des ordonnances pour l'exécution des lois, et, un événement venant à éclater, il peut prendre les mesures nécessaires ; bien entendu qu'il convoquera aussitôt les Chambres, et que ses ministres viendront demander un bill d'indemnité. Et, certes, c'est le plus bel acte de la puissance ministérielle que de ne pas hésiter à compromettre sa responsabilité pour sauver le pays. Mais de là à la pensée que sous les mots *sûreté de l'État* serait renfermé le pouvoir de bouleverser d'un trait de plume toute la Constitution d'un pays, et de

donner une nouvelle Charte autre que celle qu'on avait solennellement jurée, il y avait une distance infranchissable, il y avait un abîme. Aussi, vous connaissez l'histoire de nos jours, on tomba dans l'abîme. Et maintenant, vous concevez pourquoi la Charte de 1830 contient d'autres expressions que celle de 1814. Ces mots, dont on avait fait un si déplorable abus, ont été effacés et on a fait plus. Pour qu'il ne pût rester aucun doute sur le sens vrai de la loi constitutionnelle, on a ajouté : « sans pouvoir jamais » ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de » leur exécution. » Voilà le *dispensing power*, voilà le pouvoir suprà légal des Anglais formellement banni de nos institutions constitutionnelles.

La séparation des pouvoirs est donc formellement consacrée par le droit positif. Il ne faut pas cependant imaginer qu'il soit toujours bien facile, en pratique, de déterminer le champ de la puissance législative et celui de la puissance exécutive, il ne faut pas imaginer qu'il soit toujours bien aisé de décider quelle est la matière de la loi, quelle est la matière de l'ordonnance, quel est le point où le législateur doit s'arrêter pour ne pas se transformer en administrateur, quelle est la limite que l'administrateur ne doit pas dépasser pour ne pas usurper le rôle du législateur.

Nous pouvons rappeler ce que nous avons déjà dit : si on considère la loi d'une manière générale, on trouve deux caractères qui lui sont propres, initiative et généralité. Sans doute, lorsqu'il y a une chose nouvelle et qu'il y a à statuer sur cette matière, il y a

lieu de faire une loi. Il n'est pas moins vrai que, quand on descend de ces hauteurs, souvent on hésiterait si on posait la question : Est-ce matière à loi, est-ce matière à règlement, est-ce un principe à régler pour son exécution, ou y a-t-il quelque chose de nouveau à statuer?

Heureusement cette question ne se présente pas souvent, en pratique du moins. C'est que nous ne sommes pas une société née d'hier; c'est que les précédents et la coutume ont fait eux-mêmes ce partage; c'est que, s'il reste quelques points sur lesquels le doute puisse s'élever, rien n'empêche que tous les jours ce partage ne devienne plus régulier. Ainsi certaines matières, qui appartenaient jusqu'ici aux ordonnances, ont été soumises à l'intervention de la loi. S'agit-il d'une loi existante qu'on voudrait modifier, abroger, étendre, amender, c'est matière à loi, car la loi ne peut être défaite que par le législateur seul. Ainsi, vous le voyez, voilà déjà une grande règle pratique dans une société ancienne.

Jetons pourtant un coup d'œil rapide sur la ligne pratique de démarcation, et vous verrez qu'en pratique quelquefois la législation fait de l'administration et que quelquefois l'administration fait de la législation; et cela, ou par des précédents, ou par la coutume, ou par la volonté expresse de la législation positive, c'est-à-dire, par délégation.

Je dis que quelquefois le législateur fait de l'administration. En voulez-vous quelques exemples? Rappelez-vous ce que nous avons dit en parlant de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Parmi les

conditions exigées pour que les tribunaux puissent prononcer l'expropriation, il y en a une que vous vous rappelez peut-être. C'est celle de l'article 3 de la loi de 1833. « Tous les grands travaux publics ne » peuvent être exécutés qu'en vertu d'une loi. » Il n'y a pas là le caractère de généralité : ce n'est pas un fait général de savoir s'il y aura un chemin de fer allant de Paris à Saint-Germain et partant de tel ou tel point. Ce n'est pas là un fait général, et cependant c'est le pouvoir législatif qui a réglé ces choses. On a posé en principe qu'il fallait une loi, puis on a délégué une partie de ce pouvoir législatif au pouvoir exécutif, car, lorsque les travaux ne sont pas d'une grande importance, il n'est pas besoin d'une loi.

Cela vous montre deux choses ; voilà une matière qui, quoique non générale, ne peut être réglée que par une loi, et puis une partie de ce pouvoir législatif peut être exercée par l'administration.

De même pour les pensions, c'est statuer d'une manière générale que de dire qu'un militaire qui a servi pendant tant de temps pourra obtenir une pension. C'est statuer d'une manière générale que de dire que cette pension sera déterminée d'après telles et telles règles; c'est ainsi que sont faites les lois sur les pensions. Et puis l'application de ces règles aux individus est une affaire particulière qui regarde l'administration. Cependant, si vous ouvrez la loi de 1831 sur les pensions militaires, vous trouvez l'article 23 qui dit : « Dans les cas non prévus par la » présente loi, où il y aura lieu de récompenser des » services militaires éminents ou extraordinaires,

» les pensions ne pourront être accordées que par
» une loi spéciale. » Voilà le législateur qui, par une loi spéciale, statuera sur une personne; c'est le législateur qui examinera si cette personne a, en effet, rendu des services qui méritent une pension. C'est un fait d'administration que le législateur s'est réservé, vu l'importance de la chose.

Quand on rectifie les limites d'une commune, c'est pour la commodité de l'administration; on pourrait bien regarder cette rectification comme un pur acte d'administration. Eh bien, il faut une loi pour cela, et il y a une foule de lois qui ont pour objet des délimitations de communes.

Enfin, vous connaissez un grand nombre de concessions qui sont faites directement par le législateur. On demande si un chemin de fer sera sur la rive droite ou sur la rive gauche de telle rivière. C'est là un acte d'administration, cependant c'est la loi qui le décide.

Maintenant prenez l'inverse; le pouvoir exécutif exerce quelquefois un pouvoir qui, à proprement parler, est du ressort de la législature. Ainsi, quand les Chambres ne sont pas réunies, le Roi peut faire des ordonnances sur les douanes, ce qui veut dire, modifier un impôt. Il est vrai qu'il devra en être rendu compte aux Chambres dans la session suivante, mais ce n'en est pas moins un pouvoir législatif donné temporairement à l'administration par une sorte de délégation de la loi.

De même une autre délégation se trouve dans la loi du 26 juin 1835 relative à la répression de la contrebande dans l'île de Corse : « Des ordonnances

» du Roi, dit l'article 2, pourront également,
» 1° restreindre l'entrée et la sortie de certaines
» marchandises aux seuls ports de la Corse qu'elles
» désigneront ; 2° déterminer les produits du sol et
» des fabriques de la Corse qui pourront être admis
» sur le continent en exemption de droits, etc.... »

Pour les places de guerre, matière très-importante, s'il y a urgence, une ordonnance royale peut déclarer l'utilité publique, et cela en vertu de la loi du 30 mars 1831.

Vous savez peut-être qu'en ce qui concerne l'instruction publique, presque tout a été organisé par décrets et par ordonnances.

De même, en ce qui concerne les avocats.

Les crédits supplémentaires sont d'abord autorisés, réglés par une ordonnanee royale, qui ensuite est soumise à la Chambre par un projet de loi spécial.

L'organisation du Conseil d'État, elle-même, est due presque exclusivement à des ordonnances royales.

Enfin, il y a une foule de matières dont le règlement est renvoyé au pouvoir exécutif. Il y aurait une longue liste à faire si on voulait énumérer toutes les matières qui, à la rigueur, pourraient être du ressort du législateur, et qui sont laissées à l'ordonnance et au règlement d'administration publique.

Je me résume donc. Le principe de la séparation des pouvoirs est établi chez nous aussi nettement que possible, en tant que principe. Dans la pratique, la séparation existe encore ; cependant on peut trouver quelques faits d'administration réglés par la législa-

ture, et réciproquement quelques faits du ressort de la législation réglés par l'administration. Dès lors, et c'est à ce point que nous voulons arriver, quand il s'agit de se poser la question : quelles sont les attributions du pouvoir exécutif? il faut répondre : 1° le pouvoir exécutif exerce, dans certaines matières, un pouvoir analogue au pouvoir législatif, par une délégation explicite ou implicite qui lui a été faite, comme le pouvoir législatif fait quelquefois des actes d'administration, mais c'est là une attribution pour ainsi dire exceptionnelle.

Reste maintenant à savoir quelles sont les attributions propres, inhérentes à la nature même du pouvoir exécutif. Or l'administration de l'État peut être considérée essentiellement sous deux points de vue : dans ses rapports avec les citoyens, dans ses rapports avec les nations étrangères. C'est sous ce double point de vue que, dans les limites de notre enseignement, nous considérerons les attributions du pouvoir exécutif.

QUATRE-VINGT-QUINZIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Règlements d'administration publique et ordonnances rendues dans la forme de règlements d'administration publique. — Relations de l'État avec les puissances étrangères. — Situation des divers États vis-à-vis les uns des autres. Influence exercée sur les relations des nations entre elles par le commerce, la science et la religion. — Le développement du commerce, du crédit et de la richesse mobilière doit, en faisant mieux comprendre les effets désastreux de la guerre, la rendre moins fréquente. — Diplomatie, fait moderne qui s'est développé progressivement comme la civilisation. Rôle important de la France dans l'histoire de la diplomatie. — Droit de déclarer la guerre remis au pouvoir exécutif. Discussion de cette grande question à l'Assemblée constituante.

MESSIEURS,

« Le Roi, dit l'article 13 de la Charte,.... fait les » règlements et ordonnances nécessaires pour l'exé- » cution des lois.... » Les ordonnances sont de diverses formes. Elles sont rendues sur le rapport d'un ministre ou du conseil des ministres, ou délibérées préalablement par le Conseil d'État, et, dans ce cas, elles prennent le nom de règlements d'administration publique ou d'ordonnances rendues dans la forme de règlements d'administration publique.

La différence entre le règlement d'administration

publique et l'ordonnance rendue dans la forme de règlement d'administration publique est assez difficile à saisir. La première qualification est donnée aux ordonnances qui concernent des objets d'une grande généralité. Ainsi, dans une loi, on laisse au pouvoir exécutif le soin de statuer sur certains points ayant un caractère général : l'ordonnance qui statuera sera un règlement d'administration publique. Mais s'il s'agit d'une affaire ayant un caractère individuel, s'il s'agit d'autoriser une société anonyme, il y aura seulement une ordonnance rendue dans la forme de règlement d'administration publique. Le fait essentiel dans les deux cas est la délibération du Conseil d'État.

Quels que soient d'ailleurs sa forme et son titre, l'ordonnance n'est légale qu'autant qu'elle a été contresignée par un ministre responsable.

Une autre attribution du pouvoir exécutif est le droit de régler les relations de l'État avec les puissances étrangères. « Le Roi, dit encore l'article 13 de la Charte,.... déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. » C'est là une haute attribution. Le Roi représente complétement l'État dans ses relations extérieures, il est chargé seul de défendre les intérêts du pays vis-à-vis des étrangers.

Les nations diffèrent par leur organisation sociale et politique, par les mœurs, par l'étendue de leur territoire, par tout ce qui constitue leur nationalité. Chacune d'elles est considérée comme une individualité, comme un être libre, qui n'est sujet de personne,

qui ne reçoit de lois d'aucune autre individualité politique. Entre les divers peuples il n'y a point de juge ici-bas, autrement il n'y aurait pas autonomie. On peut, dans certains cas, pour faire cesser un différend, se donner un arbitre par libre choix, mais ce n'est pas un supérieur. Les peuples sont, à l'égard les uns des autres, grands ou petits, forts ou faibles, égaux en droit. Les membres de notre société française ne sont pas tous semblables, il y en a d'habiles et d'ignorants, de forts et de faibles, mais devant la loi ils sont égaux, ils ont tous les mêmes droits. Il en est ainsi dans le droit naturel des nations. Leur puissance ou leur faiblesse établit entre elles des inégalités, comme il en existe dans une même société entre les individus qui la composent; mais elles ne peuvent traiter entre elles que d'égal à égal, elles n'ont d'autre juge que la raison, elles ne relèvent d'aucun tribunal. S'il s'élève entre elles un dissentiment, après que tous les moyens de la raison ont été épuisés, il ne reste qu'un moyen pour se faire rendre justice, c'est la force.

Les relations entre les États peuvent donc être très-variées. Elles peuvent être dans l'état normal de loyauté et de saine raison, à l'état de relations pacifiques excluant toute idée d'hostilité. Elles peuvent être amicales; elles peuvent être plus encore, elles peuvent être intimes, il peut y avoir alliance dans un but commun; ces alliances ont été quelquefois appelées ligues. Ainsi vous connaissez dans l'histoire ancienne la ligue Achéenne et la ligue Étolienne; vous connaissez, dans les temps modernes, la ligue

de Cambray, formée entre l'empereur Maximilien, Louis XII, Ferdinand le Catholique et le pape Jules II contre la république de Venise; la ligue de Smalkalde formée entre les États protestants d'Allemagne pour résister à Charles-Quint. Quelquefois encore il y a plus qu'une alliance contractée pour un intérêt éventuel et passager, il y a une alliance durable, permanente; c'est une confédération où l'on renonce à l'exercice de certaines portions du droit de souveraineté en le remettant aux mains d'un pouvoir commun. Ainsi vous avez la Confédération germanique, la Confédération suisse, les États-Unis d'Amérique, etc.

Tel est l'état général du monde, tel est le code généralement admis à l'égard de la coexistence des diverses nations. Et il faudrait lire l'histoire d'une manière bien superficielle pour ne pas être frappé de la haute influence de la civilisation sur les relations des diverses nations entre elles. Et si, sans se contenter de ce mot général et un peu vague, on recherche les faits qui ont surtout produit ce résultat, on en trouve trois surtout : le commerce, la science, la religion. Ces trois grands faits civilisateurs ont exercé une influence, non-seulement sur les nations où ils se sont développés, mais sur les relations de peuple à peuple et sur le droit international. Le progrès s'est réalisé, non-seulement au point de vue de l'utilité, mais au point de vue du vrai et du beau, non-seulement au point de vue des intérêts matériels et du gain, mais au point de vue de la raison et de la justice. C'est une chose bien connue que les anciens ne voyaient

guère dans l'étranger qu'un ennemi. Leurs lois, les débris de leurs monuments, leurs langues nous l'attestent, en Orient comme en Europe. C'est un préjugé barbare qui n'existe plus aujourd'hui, c'est une chose rare aujourd'hui que l'antipathie contre un homme, provenant de sa qualité d'étranger, provenant de ce fait seul qu'il n'est pas votre concitoyen. Il y a sous ce rapport un abîme entre nous et les anciens. Et qui oserait assigner une limite infranchissable à ce développement du sentiment de fraternité humaine? L'antiquité n'aurait pu prévoir l'état auquel nous sommes arrivés, notre postérité pourra se trouver un jour en présence de faits qu'il ne nous serait pas possible de pressentir. *Toto divisos orbe Britannos*, disaient les anciens. Que diraient-ils en voyant la Grande-Bretagne associée moralement et matériellement au mouvement des esprits et surtout des affaires dans le monde entier? Pour nos ancêtres, habitants de la Gaule et de l'Italie, le Germain était un barbare avide et violent, cherchant à détruire par la force la civilisation romaine. Nous sommes avec les descendants de ce Germain en communication intime, non-seulement d'affaires mais d'intelligence. Cette Allemagne, qui semblait devoir être par son immobilité l'Inde de l'Europe, a puissamment contribué par ses travaux intellectuels au progrès de l'humanité. Il n'est pas de question qu'elle n'ait essayé d'approfondir, pas de vérité qu'elle n'ait essayé de saisir, pas de mystère qu'elle n'ait essayé de percer, et c'est ainsi qu'elle s'est préparée à entrer dans la sphère du monde actif et progressif. L'Amérique! nos communications avec elle

sont plus faciles que ne l'étaient autrefois les communications entre la Gaule et l'Italie. Il n'est pas jusqu'à l'immobile Orient, isolé si longtemps au milieu du globe par ses mœurs, par ses coutumes, par sa religion, qui ne se dénature peu à peu, où l'esprit de l'Europe ne se glisse insensiblement. L'Égyptien songe à une école polytechnique, et si le Turc, affranchi de son vieux costume, présente aux esprits railleurs l'image embarrassée d'un moine défroqué, c'est qu'il se prépare à revêtir le costume de l'homme actif et le vêtement léger de la civilisation moderne.

Voilà les faits auxquels nous assistons. Quelles en seront les conséquences pour la paix entre les nations? Sans doute la paix perpétuelle sera toujours une utopie, parce que les passions humaines existeront toujours ; mais, sans tenir compte des idées morales et religieuses (et assurément je n'accorde pas qu'il ne faille pas en tenir compte), il est évident que les luttes seront plus faciles à éviter, la nécessité des transactions plus facile à comprendre, lorsque les peuples verront combien la lutte serait funeste pour les deux partis. Nous marchons vers un état de civilisation matérielle tel qu'il sera de plus en plus frappant pour tout le monde que la guerre est un épouvantable fléau, amenant d'irréparables désastres pour tous les belligérants. A qui devrons-nous ce gage nouveau de sécurité? A trois grands éléments, au commerce, au crédit, à la richesse mobilière, que les anciens ne connaissaient pas, et qui tend à jouer un si grand rôle qu'elle laissera la richesse immobilière au second rang. La richesse immobilière craint sans

doute la guerre, elle peut en souffrir, mais après tout, le sol ne peut être emporté, et au bout de quelque temps les plaies sont cicatrisées. Mais quand les nations auront leur puissance fondée principalement sur la richesse mobilière, sur le commerce, sur le crédit, les désastreux effets de la guerre apparaîtront de plus en plus, et l'on sentira de plus en plus qu'on ne doit y avoir recours que pour des motifs de la plus haute gravité. Et ce progrès toutes les nations ne le feront pas en même temps, parce qu'elles ne sont pas toutes au même degré dans l'échelle de la civilisation, mais elles finiront toutes par le faire.

De là sort une autre conséquence, c'est l'importance croissante de la diplomatie. Cette branche de l'administration, contre laquelle se sont élevées bien des plaisanteries, bien des déclamations, s'est développée progressivement, comme la civilisation, et en raison de la civilisation. Les anciens ne connaissaient pas la diplomatie comme nous. Ils s'envoyaient bien de temps en temps des ambassadeurs, dans des circonstances données, et ils les entouraient de toute la sainteté de la religion, parce qu'ils avaient besoin de les rendre inviolables et sacrés aux yeux des peuples chez lesquels ils étaient envoyés. Mais la diplomatie, cette communication constante d'État à État, est un fait moderne, qui est né et s'est développé après la grande crise du moyen âge.

La France a toujours joué un rôle important dans l'histoire de la diplomatie. Richelieu, Mazarin, Louis XIV savaient employer à la fois la parole du diplomate et l'épée du général. Le grand roi ne serait

pas jugé sainement si l'on ne fixait son attention que sur les exploits militaires de son règne; les exploits diplomatiques ne sont pas moins admirables. Il a eu des ambassadeurs dont le nom, resté presque obscur, ne figurerait pas mal à côté de ceux de Condé, de Turenne, de Vauban, de Catinat. Mais il ne faut pas s'étonner que, dans un temps où les noms guerriers sonnaient si fortement aux oreilles, la célébrité du diplomate ait pâli devant celle du capitaine.

Nous allons donc à une époque où les relations d'État à État deviendront de plus en plus multipliées et en même temps moins exposées aux chances de rupture et de guerre. On pourrait déjà, sans craindre de se tromper, affirmer que, pour telle nation, des luttes ayant telles causes sont devenues impossibles. Est-ce à dire cependant qu'un gouvernement doive licencier son armée, détruire ses places fortes et, confiant dans ses principes, rayer de son budget une si grande source de dépenses? Non sans doute, une nation qui renoncerait spontanément, systématiquement à la guerre s'abdiquerait elle-même, elle abdiquerait son indépendance.

A qui donc est confié le droit de déclarer la guerre, entre quelles mains est déposé ce pouvoir immense de déclarer la guerre, d'interrompre le cours de la prospérité publique, de faire peser sur nous le double impôt de la richesse et du sang? C'est à la Royauté que ce pouvoir est remis par l'article 13 de la Charte.

Il y a là une des plus grandes et des plus belles questions d'organisation politique, et si la tribune

française a des droits à la célébrité, c'est surtout par la grandeur de la discussion qui y fut portée sur cette question, en 1790. C'est là qu'on trouve un des plus beaux monuments de l'éloquence française. Mirabeau avait Barnave pour adversaire; il ne partageait pas l'avis de ceux qui voulaient dépouiller la Couronne du droit de déclarer la guerre. Mirabeau n'était pas seulement un orateur, un habile faiseur de phrases, c'était un homme de méditation et un homme d'État. Le premier des discours qu'il prononça sur cette question est un modèle de discussion large et élevée; le second est un modèle de polémique. Dans l'intervalle d'une séance à l'autre, on avait colporté par les rues un pamphlet intitulé : *Grande trahison du comte de Mirabeau.* Il en tira l'exorde de son dernier discours, dans lequel il déclara qu'il ne quitterait la tribune que mort ou victorieux. Vous connaissez sans doute cet exorde : « Moi aussi on m'a porté en triomphe, » et pourtant on crie aujourd'hui *la grande trahison* » *du comte de Mirabeau.* Je n'avais pas besoin de cet » exemple pour savoir qu'il n'y a qu'un pas du » Capitole à la roche Tarpéienne. » Malgré tout le déchaînement des passions du temps, l'opinion de Mirabeau fut adoptée.

C'est donc le pouvoir royal qui déclare la guerre. Jadis la déclaration de guerre se faisait avec certaines formes solennelles. Aujourd'hui, lorsque les bonnes relations qui existaient entre deux peuples viennent à cesser, l'usage veut que le commencement des hostilités soit précédé de la publication d'un manifeste. C'est un hommage rendu à la fois à

la civilisation et à l'opinion publique. C'cst l'exposé des motifs de la guerre.

Mais cette déclaration de guerre faite par le Roi, est-ce un engagement sans remède, sans retour possible de la nation dans une entreprise qu'elle désapprouve peut-être? La libre disposition de ses richesses et de son sang appartient-elle au Roi? Non sans doute. Il faut ici le concours du pouvoir législatif, c'est lui qui donne l'argent et les soldats. Que veut donc dire ce droit de déclarer la guerre attribué au pouvoir exécutif. Il veut dire que c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient d'apprécier la nécessité d'avoir recours à ce grand moyen. On conçoit bien que les questions de guerre et de paix ne puissent être discutées à la tribune ; les plus petites causes de mésintelligence pourraient ainsi amener des ruptures, les accommodements, les transactions seraient souvent rendus impossibles. C'est donc dans l'intérêt du pays que le droit de déclarer la guerre a été remis au pouvoir exécutif, mais les moyens de faire la guerre appartiennent au pouvoir législatif. La Couronne ne peut, sans le concours des Chambres, lever un homme, ni lever un écu. Les assemblées délibérantes ont donc aussi leur part d'influence dans les questions de guerre. L'accord du pouvoir royal et du pouvoir législatif est indispensable sur ce point comme sur tous les autres.

QUATRE-VINGT-SEIZIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Si le droit de déclarer la guerre appartient au pouvoir exécutif, c'est le pouvoir législatif qui fournit et peut refuser les moyens de la faire. — Formes de la déclaration de guerre. Manifestes; communications aux puissances étrangères. — Lettres de marque. — Droit de représailles. — Embargo. — Cartel; — suspension d'armes; — armistice; — trève; — traité de paix. — Le droit de faire les traités appartient à la Couronne, mais il trouve également sa limitation dans le droit qui appartient au pouvoir législatif de discuter les clauses qui supposeraient un impôt ou qui pourraient porter atteinte à quelques droits publics.

MESSIEURS,

Ce n'est pas sous le système représentatif que Charles de Lorraine aurait pu lever trente mille hommes et les mener contre Metz, parce qu'un abbé avait refusé de payer les droits au fisc pour un panier de fruits. Que de guerres acharnées n'ont pas eu de causes moins frivoles! C'est le duc de Buckingham qui entraîne l'Angleterre dans une lutte contre la France pour revoir la reine qu'il aime. C'est une discussion entre Louis XIV et Louvois sur la hauteur ou la largeur d'une fenêtre de Trianon qui aurait, dit-on, fait déclarer la guerre à l'Allemagne. Sans

doute, il ne faut pas chercher toujours la cause de ces grands événements dans de si petits motifs. Je crois qu'il faut voir les choses de plus haut. Certes, les petites passions, comme les grandes, ont joué leur rôle dans les questions de paix et de guerre. Mais, d'un autre côté, la cause de l'événement a pu souvent n'être pas là où un auteur de mémoires, esprit plus ou moins superficiel, a cru la voir ; elle a pu être bien autrement profonde, quoiqu'on ne s'en soit pas toujours bien rendu compte. Ainsi, si nous prenons Louis XIV et que nous l'observions de près, nous voyons un esprit de suite admirable, nous voyons un projet toujours le même, suivi jusqu'au bout avec une grande puissance; et le résultat, malgré les grandes erreurs de la fin de son règne, il l'a obtenu, c'était de faire des peuples de l'Occident et du Midi une masse groupée autour de la France. Quand on voit tous les faits tendre ainsi à l'accomplissement d'une pensée persévérant à travers toutes les vicissitudes d'un règne, il est assez difficile de croire qu'un des grands événements qui ont servi au développement de ce projet ait eu pour cause un défaut de dimension dans une fenêtre.

Quoi qu'il en soit, toujours est-il que, dans le système représentatif, grâce à cette puissante garantie dont j'ai parlé, le droit de guerre ne saurait être un caprice. Vous en avez l'exemple et la preuve sous vos yeux. La France a une guerre en ce moment ; à la vérité elle ne préoccupe pas vivement les esprits et même n'exige pas un grand développement des forces nationales. Il n'est pas moins vrai que la France

a fait une conquête en Afrique, et que là il y a guerre entre les peuplades indigènes et le conquérant. Or, dans ce cas comme dans les autres, le droit de décider si la guerre aura ou non lieu appartient à la Couronne; mais il n'est pas moins vrai que la question a formé le sujet d'une grande discussion dans les Chambres. Les régiments français n'auraient pas quitté la France, si déjà le cabinet français n'avait pressenti quelle était la tendance de l'opinion et quel serait le vote de l'assemblée, et ces mêmes régiments auraient regagné les côtes de la France, si l'assemblée eût refusé les fonds nécessaires. Il y a donc là droit d'un côté, limite et garantie de l'autre.

Quant aux formes de la déclaration de guerre, sans remonter à l'antiquité, l'histoire nous apprend que jusqu'au XVII[e] siècle on avait assez l'usage de déclarer la guerre avec une sorte de solennité; cela se faisait souvent par des hérauts d'armes; la guerre était regardée comme une sorte de duel, on s'envoyait un cartel de nation à nation, comme aujourd'hui on s'envoie quelquefois un cartel d'individu à individu. On employait un héraut d'armes comme on emploie aujourd'hui une tierce personne pour amener une rencontre. Mais ce mode est tombé peu à peu en désuétude, et la déclaration de guerre se fait ordinairement par un manifeste. C'est un exposé des motifs; au moment de mettre la main sur le glaive, au moment de substituer la force au droit, on éprouve le besoin de paraître au tribunal de l'opinion publique européenne, et de lui montrer qu'on a des motifs suffisants de faire la guerre. Je le sais, les

manifestes passent pour des tours d'adresse dans lesquels la diplomatie trouve toujours d'excellents motifs pour toute guerre quelconque. Mais il n'est pas moins vrai que c'est un hommage rendu à l'opinion publique ; il n'est pas moins vrai que même les gouvernements absolus en éprouvent l'influence ; eux aussi sentent la nécessité de paraître devant ce tribunal et n'osent pas le braver par un silence dédaigneux.

On a l'habitude de communiquer les manifestes aux gouvernements étrangers, et cet usage a de l'importance en droit, parce qu'il s'est ainsi établi en coutume que les conséquences de l'état de guerre doivent partir à dater de la publication du manifeste, c'est-à-dire, de la déclaration de guerre, et que l'agression qu'une des parties belligérantes ferait auparavant ne serait qu'un acte brutal, incapable de rien produire en droit ; qu'ainsi, par exemple, ce qu'une des parties aurait enlevé avant la déclaration de guerre n'est pas légitimement enlevé. Et cette doctrine a une grande importance, surtout dans les guerres maritimes : c'est souvent une cause de doute pour décider de la validité des prises faites par les corsaires avant la déclaration de guerre.

Quant aux lois de la guerre, nous ne pouvons également que vous renvoyer au droit des gens. La guerre est un fait, c'est l'appel à la force, mais comme la guerre est un fait de l'homme, elle est soumise, comme tous les faits de l'homme, aux lois de la justice et de la raison. Et certes, la modification des lois et coutumes de la guerre est un des

plus brillants témoignages de la civilisation moderne.

Ce que nous avons à en dire se borne à cette simple observation que, par cela même que le pouvoir royal a le droit de déclarer la guerre et de la diriger, par cela même il a le droit d'employer tous les moyens licites, utiles à l'administration de la guerre, de suivre les us et coutumes que le droit public européen reconnaît en matière de guerre; aussi quand j'ai dit licites, j'aurais dû dire tolérés par le droit public de l'Europe, car je répugne, malgré les progrès que les coutumes de la guerre ont fait dans le droit public européen, je répugne à qualifier de légitimes certains actes, entre autres les armements en course, l'emploi des corsaires, non l'emploi des navires armés en guerre pour attaquer les navires armés en guerre de l'ennemi, pour rendre ses communications difficiles, mais j'entends les armements en course, l'autorisation donnée à des corsaires de s'emparer des propriétés privées appartenant à des sujets ou citoyens de l'État ennemi, ce qu'on appelle faire des prises.

C'est là un usage qui nous est resté des anciens us et coutumes de la guerre. Sur terre cet usage est abandonné, sur terre on se croirait déshonoré, cela serait appelé brigandage; on peut lever une contribution sur l'État pour nourrir l'armée, on peut prendre des garanties par des otages ou autrement, on peut s'emparer des propriétés publiques, mais les propriétés privées on ne les attaque pas directement, on ne les livre pas au brigandage des particuliers. Cela n'arrive jamais que par l'effet du désordre,

et dans des cas tout à fait exceptionnels. Il y a peu d'hommes de guerre, et plus on est homme de guerre plus on y répugne, il y a peu d'hommes de guerre qui se livrent à de pareils actes sans de grands motifs. Quand une armée se livre au pillage, ce n'est jamais par autorisation formelle du gouvernement : le gouvernement ne donne pas patente de brigandage sur terre. Or c'est ce qu'on fait en mer, et cela s'appelle délivrer des lettres de marque, le droit de se jeter sur les biens de l'ennemi hors des frontières du pays. De sorte que, dans ce cas là, il existe deux sortes de pirates, les pirates officiels on les appelle corsaires, et ceux qui n'ont pas de lettres de marque et font la piraterie pour leur compte s'appellent forbans ou pirates proprement dits.

Je crois que l'utilité de cet usage est minime, je crois que ce sont là des actes que rien au fond ne justifie, et ce sont des actes qui donnent lieu à d'immenses difficultés. En voulez-vous une preuve. A l'heure qu'il est, il y a encore chez nous des restes de questions qui tiennent à des prises faites dans la première guerre entre la France et l'Espagne, après la révolution française. On autorise cette piraterie, et puis, à la paix, le plus fort exige qu'on indemnise ses sujets, du moins de certaines prises. C'est une série de questions de fait et de droit qui n'en finissent jamais. Voilà quel est le résultat le plus net d'une pareille coutume. Quant à moi, je crois que le jour viendra où la coutume des corsaires n'existera plus, où la guerre maritime se fera seulement par les navires de l'État, où l'on pourra courir sus aux

propriétés publiques de l'ennemi, mais où l'on ne viendra plus exciter la cupidité des particuliers pour en faire des brigands officiels.

Quoi qu'il en soit, tant que la coutume existe, celui qui a le droit de déclarer la guerre, a le droit de délivrer les lettres de marque.

Quant au droit de représailles, c'est aussi quelquefois un moyen d'hostilité, mais c'est aussi un moyen que la raison n'approuve pas aisément, et pour que le droit de représailles puisse être exercé avec des motifs suffisants, il faudrait au moins qu'il y eût toujours le concours de certaines conditions, que la cause en fût juste, que justice eût été réclamée inutilement, et que le fait des représailles fût licite en lui-même. La dernière condition est de rigueur. Est-il permis de commettre un crime parce que votre ennemi a commis un crime? Comment, il a massacré des femmes et des enfants, et, par représailles, vous massacrez des femmes et des enfants? Que votre ennemi ait abusé des propriétés particulières, et que de votre côté vous saisissiez dans la même proportion des biens particuliers, jusque là on peut vous approuver, mais aller plus loin ne saurait s'excuser.

Au surplus, il est reconnu aujourd'hui qu'il faut s'abstenir de représailles le plus possible; même lorsque les conditions que nous avons indiquées se vérifient, c'est toujours un moyen dangereux.

Une troisième mesure c'est ce qu'on appelle mettre l'*embargo,* c'est interdire la sortie des ports aux vaisseaux ou navires de la nation ennemie ou de telle autre nation à l'égard de laquelle on veut commettre un acte

d'hostilité ; cette mesure est employée quelquefois. Il est clair qu'elle entre dans les droits du pouvoir qui a le droit de déclarer la guerre, mais il faut lui appliquer les mêmes règles générales, et il ne serait ni juste, ni politique d'appliquer l'embargo aux navires d'une puissance avec laquelle on ne serait pas en hostilité, et qui seraient entrés chez vous sur la foi des traités.

Comment la guerre cesse-t-elle? L'état de guerre peut cesser momentanément ou définitivement, c'est-à-dire qu'il peut y avoir suspension d'armes, paix et traité de paix, ce qui nous amène au droit de traiter. Mais, auparavant, je vous ferai remarquer qu'il y a même certaines conventions qui ont lieu quelquefois entre les parties belligérantes, sans que la guerre soit suspendue, c'est ce qu'on appelle un cartel. C'est une convention entre les deux puissances belligérantes qui s'applique, par exemple, à un passage de courrier, à un échange de prisonniers.

Il y a suspension d'armes lorsque les hostilités sont momentanément interrompues. Ainsi, après une bataille sanglante, il y a souvent une convention, une suspension pour enlever les blessés, pour enterrer les morts. C'est alors une pure suspension d'armes entre les deux chefs d'armée ; elle est momentanée, limitée au besoin pour lequel elle a été demandée.

L'armistice est une suspension d'armes d'une nature plus générale ; c'est une véritable suspension des hostilités, qui a lieu pour un temps fixe ou pour un temps indéterminé ; mais dans le dernier cas on ajoute cette clause que l'armistice sera dénoncé tant

de jours à l'avance; et souvent même les parties conviennent des positions qu'elles occuperont respectivement pendant l'armistice. Mais l'armistice n'est souvent aussi qu'une trève partielle, restreinte à certains lieux, à certains corps d'armée, et qui ne fait pas cesser partout l'hostilité. Il y a quelquefois armistice entre deux armées, tandis que deux autres armées continuent à se battre.

La trève, proprement dite, est un armistice général qui s'applique à tout le pays, à toutes les armées, aux armées de terre et de mer; c'est une véritable suspension de l'état de guerre. La trève donc est quelque chose de plus général et de moins provisoire que l'armistice. Il y a eu des trèves qui ont duré quarante ans. Après la longue et sanglante lutte des Provinces-Unies contre l'Espagne, on fit une trève qui dura quarante ans, et ce n'est qu'à l'époque du traité de Westphalie qu'arriva la paix. C'est que la trève est souvent un moyen de ménager l'amour-propre d'une puissance. Après de longs efforts, les Provinces-Unies avaient enfin remporté la victoire; l'Espagne ne pouvait plus les soumettre, mais il y avait un amour-propre de cour qui empêchait le cabinet de Madrid de reconnaître ces provinces qu'elle appelait ses sujets. Et il ne faut pas s'étonner de cette misère humaine. Ceci se passait au XVI[e] siècle, et savez-vous ce qu'au XIX[e] siècle disait encore un Espagnol très-libéral en parlant d'un Hollandais envers lequel il s'était montré très-peu gracieux, pour ne pas dire impérieux, savez-vous ce qu'il répondit quand on lui fit remarquer qu'il avait des manières presque gros-

sières envers un homme qui ne lui en avait donné aucun motif? « C'est, dit-il, un rebelle contre son » roi légitime. » Il faisait allusion à la révolte des Hollandais contre Philippe II au XVIe siècle. Ainsi, si un Espagnol, imbu des idées modernes, a pu s'exprimer ainsi il y a vingt ans, il n'est pas étonnant qu'au XVIIe siècle le cabinet de Madrid se décidât difficilement à reconnaître l'indépendance des Provinces-Unies.

La trêve entre donc déjà dans la nature des traités.

Enfin la guerre cesse définitivement par ce qu'on appelle un traité de paix. Or, d'après la Charte, le droit de conclure un traité de paix ou de commerce appartient à la Couronne. Vous savez ce qu'on entend par traité de commerce. Seulement, ces conventions, à mesure que les saines lumières en économie politique se répandront, deviendront à peu près inutiles, car ce qu'on pourrait obtenir par un traité de commerce, chacun comprendra qu'il est de son intérêt de l'accorder.

Que la Couronne soit chargée de conclure les traités, il est facile d'en comprendre la raison; il serait difficile de conclure un traité en le discutant à la tribune. Les pays les plus libres eux-mêmes ont dû trouver des moyens de parer à cette difficulté. Ainsi en Suisse on négocie les traités par le moyen de chargés d'affaires, d'envoyés *ad hoc*, ou de ce qu'on appelle un comité diplomatique, et c'est seulement la ratification qui est soumise au canton.

Mais, comme nous avons vu que le droit de guerre

rencontrait ses limitations, le droit de traiter aussi en rencontre qui dérivent de la nature même des choses et des formes constitutionnelles qui nous régissent. Un traité peut-il, par une de ses clauses, se résoudre en impôt, la Couronne a le droit de le ratifier, mais la clause qui suppose l'impôt est une clause conditionnelle de sa nature, on sous-entend toujours la condition : *Si la législature consent à l'admettre;* cette condition est comprise dans le traité par la force même des choses, et je n'hésite pas à dire que le gouvernement étranger qui soutiendrait que cette condition n'existe pas parce qu'elle ne serait pas exprimée, serait de mauvaise foi. Les institutions françaises ne sont un secret pour personne et personne ne peut croire qu'en France un impôt puisse être établi par un autre pouvoir que le pouvoir législatif.

C'est ce qui est arrivé récemment relativement à un traité avec les États-Unis; il a fallu que la législature votât la somme stipulée dans le traité. La législature avait refusé d'abord. Le gouvernement put représenter la proposition une seconde fois, comme il peut représenter une seconde fois un projet rejeté une première fois.

Je n'hésite pas à dire que ce qu'on dit des écus doit s'appliquer aux hommes, et que s'il y avait un traité qui, par impossible, promît des hommes, la levée d'hommes devrait être votée comme la levée des impôts; le pouvoir exécutif ne pourrait pas lever plus d'hommes que la législature n'en aurait voté.

Enfin une troisième limite se trouve dans la loi

constitutionnelle et les droits publics des Français. Nul n'a le droit d'y porter atteinte que la puissance législative. Ainsi si, par une hypothèse impossible et que je n'imagine que pour expliquer ma pensée, le pouvoir exécutif concluait demain un traité avec la Cour de Rome et stipulait que le culte protestant ne serait pas permis en France, cette clause serait nulle de plein droit. De même une clause qui permettrait de supprimer la liberté de la presse. On ne peut pas faire l'un plus que l'autre.

Ainsi vous voyez comme toutes les parties de notre édifice politique se soutiennent, s'étayent mutuellement et se fortifient l'une l'autre. Sans doute l'action unitaire est mieux appropriée à ce qui concerne la guerre et les traités de paix, d'alliance ou de commerce, mais cette action rencontre les limites dans les droits des autres corps politiques.

Les précédents sont parfaitement d'accord avec ces principes. Je vous ai cité l'exemple d'Alger, je vous en ai cité un autre relatif aux États-Unis. Les choses se passent exactement comme je l'ai dit. La déclaration de guerre et la direction de la guerre appartiennent à la Couronne, mais la Couronne s'est présentée aux Chambres par l'intermédiaire de ses ministres, la question a été traitée à fond et, si l'opinion des Chambres avait été contraire, la Couronne aurait pris une autre marche que celle qu'elle a suivie. Pour les États-Unis on a conclu un traité ; la conclusion de ce traité était dans le droit de la Couronne. Mais il y avait une somme à payer et cela regardait le pouvoir législatif ; il a donc fallu une loi.

Encore une fois, les faits sont d'accord avec les principes.

Enfin, la guerre a des résultats quelquefois funestes, quelquefois brillants; nous connaissons les uns et nous avons connu les autres. Ces résultats appartiennent au pays; la guerre n'est pas faite pour le compte de qui que ce soit, elle est faite pour le compte du pays; c'est le pays qui fait la guerre, c'est au pays qu'appartiennent les résultats de la guerre. Ainsi y a-t-il un pays conquis, il appartient à la France; y a-t-il des trésors enlevés à l'ennemi, ils appartiennent à la France. Il n'est plus question ici de domaine extraordinaire, ni de domaine privé, c'est la France qui fait la guerre, les résultats appartiennent à la France. La puissance exécutive a le droit de veiller à ce que la guerre ne soit faite que lorsqu'elle est nécessaire aux intérêts de la France, à ce qu'elle soit conduite comme il importe aux intérêts de la France, mais les résultats appartiennent à la France.

QUATRE-VINGT-DIX-SEPTIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Administration intérieure de l'Etat. — Distinction des intérêts. La coexistence d'intérêts particuliers avec l'intérêt général, est un corollaire de la formation des sociétés civiles, qui résultent de l'agglomération d'unités primordiales; il faut donc une administration générale et une administration locale. — Division du travail nécessaire dans l'administration comme dans l'industrie. Principes dirigeants pour arriver à une bonne division du travail administratif.

MESSIEURS,

La dernière attribution de la puissance exécutive est l'administration de l'État, non plus dans ses rapports avec les nations voisines et étrangères, mais l'administration intérieure. Je prends ici le mot administration dans son sens général, l'exécution de toutes les lois, l'administration de la chose publique dans son ensemble et dans chacune de ses parties. Il est superflu, sans doute, de vous faire remarquer combien est complexe et varié le fait général que nous exprimons par les mots administration de la chose publique. Il n'est pas un de nous qui, en jetant un coup d'œil autour de lui, n'aperçoive à

l'instant même les branches diverses qui viennent se réunir pour former ce grand ensemble de l'administration intérieure de l'État.

Il convient de chercher à démêler quels sont, quels doivent être les principes régulateurs de l'action qui s'applique à un fait si varié et si complexe. Il faut, en d'autres termes, appliquer au fait général dont nous parlons deux principes importants, la distinction des intérêts, et la division du travail.

Je dis d'abord que, pour bien saisir le fait dont nous parlons, pour en bien apprécier toute la portée, il faut y appliquer le principe de la distinction des intérêts. Y a-t-il, en effet, un seul et unique intérêt, ou y a-t-il des intérêts divers? S'il n'y a qu'un seul et unique intérêt, il n'y a pas à distinguer par rapport à ce chef. S'il y a des intérêts divers, sous peine de tout confondre, il faut s'en faire une idée nette, il faut les distinguer les uns des autres.

Y a-t-il des intérêts divers. Nous l'avons souvent dit, souvent répété, et nous ne craignons pas de le répéter encore, car c'est à la fois un fait et un principe capital pour le pays, pour la prospérité, la force et l'avenir de la France; la France est une, le principe de l'unité nationale est un principe établi, consacré, fondement de nos institutions. C'est là l'intérêt principal, c'est là l'intérêt dominant, c'est l'intérêt devant lequel tous les autres intérêts doivent fléchir, qui dans ses nécessités et ses exigences ne saurait rencontrer d'autre obstacle

que les règles de la justice; dans les limites du droit et de la justice, dans les limites du bien et du vrai, c'est l'intérêt capital devant lequel tous les autres doivent fléchir.

Mais tout en reconnaissant non-seulement l'existence, mais aussi l'importance et l'utilité de ce principe, est-ce à dire qu'il soit absolument exclusif, est-ce à dire que l'intérêt général, l'intérêt unitaire français doive absorber absolument, d'une manière pleine, complète, tout autre intérêt? L'unité nationale n'est pas une individualité primitive, elle est un résultat, c'est là un fait capital qu'il ne faut pas perdre de vue. Nous ne le développerons pas, car nous l'avons développé dans la première partie de ce cours en vous faisant voir, aussi bien que nous l'avons pu, comment l'unité française s'est formée peu à peu, et comment enfin elle a été définitivement fondée par le fait de la Révolution de 1789. Je ne fais donc que me résumer, et je me résume clairement pour ceux qui ont suivi ce cours, en disant que l'unité française est un résultat, non un fait primordial. Au reste, il en est ainsi de toute unité nationale, parce que les choses se passent ainsi pour la nation elle-même. Le principe générateur de l'unité nationale, c'est l'individu physique, ou peut-être, pour mieux dire, l'élément primordial et générateur, c'est la famille, c'est l'agglomération, et, avec l'agglomération, l'organisation des familles; voilà la société, et avec la société naît l'unité nationale plus ou moins forte, plus ou moins compacte, plus ou moins digne de ce nom, car, comme nous le disions, il y unité nationale au

fond, partout où il y a cette organisation commune. Mais cette organisation se trouve quelquefois si lâche, qu'on peut y voir une absence d'unité nationale, et c'est seulement dans ce sens que nous disions : il y a plus d'unité nationale en Amérique qu'en Suisse, mais il y en a bien plus en France qu'en Amérique.

Avec la société s'est donc formée l'unité nationale et avec l'unité nationale se forme l'intérêt général, l'intérêt dominateur dont nous parlions ; cet intérêt, dans les limites du bien et du juste, prime tous les autres, mais il y avait des unités primordiales dont la société est le résultat, donc des intérêts spéciaux, et ces intérêts spéciaux, ces intérêts particuliers ne sont pas étouffés par l'intérêt général, mais ils se subordonnent à l'intérêt général et ne gardent de leur activité propre que la part que l'intérêt général peut leur laisser sans compromettre l'association, sans compromettre l'existence et le développement de la société.

Ainsi la coexistence d'intérêts particuliers avec l'intérêt général est un corollaire de la formation même des sociétés civiles qui résultent de l'agglomération d'unités primordiales, et ces unités primordiales ou ces personnes morales ont nécessairement leurs intérêts particuliers ; ces intérêts particuliers entrent dans l'organisation sociale comme l'unité elle-même à laquelle ils se rattachent, mais ils doivent se coordonner avec les autres intérêts particuliers et avec l'intérêt général.

Jusqu'ici ces idées sont, en quelque sorte, élé-

mentaires, et si l'on passait toujours d'une manière immédiate de l'élément primordial, la famille, au résultat définitif de la société, il y aurait peu de contradictions, peu de difficultés dans la connaissance des intérêts divers et dans leur coordination. Ainsi, dans un État comme la république de Saint-Marin, on conçoit des familles et la société civile; dans quelques principautés d'Allemagne, on conçoit également des familles et la société civile. Là on n'éprouve pas le besoin d'autres intermédiaires; là la première agglomération est, pour ainsi dire, la dernière, elle peut tenir lieu de tout, et, à coup sûr, si vous étiez demain chargés d'organiser un petit État composé de quatre ou cinq cents familles, vous n'éprouveriez aucun besoin d'intermédiaires entre l'État et les familles. Trois ou quatre cents familles peuvent à la rigueur se connaître entre elles, connaître leurs intérêts communs et faire la part des intérêts de chacun, tout cela est possible à la rigueur. Mais étendez maintenant la sphère de votre opération. Au lieu de trois ou quatre cents familles, ayez-en trois mille, trente mille, trois cent mille, trois millions, et donnez à chacune un territoire, formez un État. Est-ce que dans ce cas vous trouverez la même facilité pour passer de l'élément primordial, la famille, à l'État. Il vous arrivera ce qui arrive à un constructeur qui voudrait mettre ensemble des choses tout à fait isolées l'une de l'autre sans l'aide du ciment; il vous arriverait ce qui arriverait à celui qui prétendrait faire une grande voûte et retenir tous les matériaux nécessaires par la seule force de la clef; cela

n'est pas possible. Lorsqu'on a affaire à une si grande masse de matériaux, il faut auparavant les réunir par portions, il faut qu'ils tiennent partiellement entre eux avant de pouvoir être liés dans un seul système général; sans cela il n'y a pas de lien possible. Et, s'il était permis d'employer ici le langage des physiciens et des chimistes, on pourrait dire qu'il faut solliciter les affinités particulières avant de songer à placer ces corps sous les liens de l'attraction générale. C'est exactement ce qui arrive dans le travail des sociétés civiles, non par des projets *à priori,* mais par le travail naturel de l'humanité. Ce sont d'abord des rapports de familles, puis des rapports de voisins, puis des rapports d'intérêts communs à un certain nombre d'agglomérations partielles; puis on s'élève peu à peu à l'idée de l'intérêt général, à ces idées qui, certes, ne sont pas celles d'un peuple dans l'enfance; les affinités particulières jouent avant qu'on saisisse le grand système.

C'est ainsi que se produisent, pour employer les mots qu'on emploie ordinairement, c'est ainsi que se produisent la commune ou telle autre agglomération, puis la province, puis l'État. Il y a donc des affinités subalternes, dont l'ensemble forme l'unité nationale, et par conséquent, il y a des intérêts particuliers dont l'ensemble forme l'intérêt général.

Et ici ne nous faisons pas illusion, mais au contraire, empressons-nous de reconnaître la haute utilité de ces faits qui, d'ailleurs, il faut le dire, utiles ou non, seraient des nécessités historiques; empressons-nous de reconnaître la haute utilité de ces

faits historiques, premièrement, et je le répète, ces premières agglomérations deviennent un ciment très-fort entre les éléments de ces mêmes agglomérations, et en conséquence des matériaux plus faciles à réunir, à consolider dans le système général; secondement, les intérêts particuliers sont mis en relief par ces agglomérations secondaires, et quand je dis que les intérêts particuliers sont mis en relief par ces agglomérations secondaires, il ne faut pas regarder ce fait comme un mal, car si ces intérêts particuliers n'étaient pas ainsi mis en relief d'une manière régulière, ils n'existeraient pas moins, mais mal connus, mal appréciés, difficilement appréciables, ils seraient alors un germe latent, mais constant et actif de mécontentement et de malaise. C'est un point capital pour l'administration de la chose publique que tous les intérêts secondaires soient parfaitement connus et appréciés, car le progrès social et la tranquillité publique n'existent qu'à la condition que ces intérêts soient réprimés en ce qu'ils peuvent avoir d'hostile, et satisfaits en ce qu'ils ont de profitable et d'innocent.

En troisième lieu, c'est une grande utilité pour l'administration de l'État que l'existence de ces agglomérations secondaires, parce que cela facilite le travail de l'administration générale; il y a là des points d'appui pour l'administration générale de l'État.

Ainsi donc, nous sommes amenés à cette première conséquence pratique : en appliquant à l'organisation sociale le principe de la division des intérêts,

nous reconnaissons qu'outre l'intérêt général, il existe des intérêts secondaires, subordonnés, mais cependant réels; l'harmonie doit être entretenue entre l'intérêt général et ces intérêts secondaires. Donc, il y a une division de l'administration, parce que chaque intérêt demande à être administré, protégé; chaque intérêt a droit, non d'être écouté dans toutes ses prétentions, mais de se faire valoir dans la mesure qui lui appartient, de jouer le rôle qui lui est réservé dans l'État. Il y a donc une administration générale et une administration locale. Voilà la conséquence première.

J'ai dit en second lieu qu'il fallait appliquer le principe de la division du travail. Il n'y a pas d'homme aujourd'hui qui ne sache, en gros du moins, ce qu'on entend par la division du travail, et certes, nous ne voulons pas exagérer et nous ne sommes pas ici pour affirmer que la division du travail appliquée à l'œuvre gouvernementale puisse produire tous les résultats qu'elle produit, appliquée à l'œuvre économique, mais il n'est pas moins vrai que la division du travail est un principe salutaire et fécond, quelle que soit l'œuvre à laquelle on l'applique, et assurément, lorsqu'on l'applique à un travail aussi complexe et aussi varié que l'administration générale d'un grand État. Ne serait-il pas, en effet, souverainement absurde qu'en se trouvant en présence d'une œuvre aussi variée, aussi difficile et aussi complexe que l'administration d'un État comme la France, on se donnât le plaisir de multiplier les hommes pour cette œuvre complexe, en laissant

toutes les parties du travail confondues l'une avec l'autre, plutôt que de s'appliquer à diviser le travail selon les capacités ; car là où il y a variété, il y a exigence de spécialité, là où il y a complication, il y a nécessité de démêler les faits divers. Nous trouverions ridicule, dans nos propres ménages, de ne pas partager le service entre les personnes dont nous avons demandé le concours, et le service de l'État est bien autrement varié et complexe.

Sans doute on vous dira que les anciens étaient capables de toutes choses, on vous dira que Cicéron, le premier orateur de Rome, en avait été en même temps le premier magistrat civil, qu'il avait commandé des armées et fait la guerre. Cela est vrai ; cependant si la célébrité de Cicéron se bornait à ses exploits militaires, je doute fort qu'il fût bien célèbre aujourd'hui. On a cité récemment d'autres exemples, on a cité César. Il paraît vraiment, en lisant de pareilles citations, que les génies extraordinaires sont jetés à pleines mains par la nature, dans les sociétés civiles, et qu'on a des Césars comme on a des préposés de douanes.

Il est vrai que, chez les anciens, cette division du travail qu'ils connaissaient si peu, même dans les matières économiques, n'était pas bien appliquée aux matières d'administration publique, surtout la division des pouvoirs, la séparation des pouvoirs étant inconnue. Mais quand on pense aux progrès qui se sont faits en toutes choses, il n'est pas douteux que si ces mêmes hommes, quel que fût leur génie, reparaissaient aujourd'hui, ils trouveraient absurde de

ne pas profiter, en mainte occasion, des spécialités. Cicéron faisait la guerre, oui, mais commanderait-il une division aujourd'hui? Pourrait-il aujourd'hui se mettre à la tête d'un corps d'armée? La guerre aujourd'hui est une science très-compliquée, très-difficile, tellement compliquée, tellement difficile, exigeant tant de génie naturel et de talent acquis, qu'après quarante ans de batailles, le nombre de grands généraux qui existent aujourd'hui en Europe n'est pas bien grand. La guerre, aujourd'hui, est une des sciences les plus difficiles à connaître.

L'administration des finances, chez nous, pourrait-elle se faire comme elle se faisait à Rome? Aujourd'hui, pour connaître seulement les ressorts du crédit et les moyens de les faire jouer, pour savoir ne pas les laisser inactifs, et, d'un autre côté, pour ne pas risquer de les briser par une action trop violente, il faut non-seulement une aptitude spéciale, mais de longues études et une grande pratique.

Ne nous laissons donc pas imposer par quelques faits, par quelques citations prises, les unes dans une époque qui n'a point de rapport avec la nôtre, les autres chez des hommes qui étaient des génies extraordinaires. Aujourd'hui, la division du travail est une nécessité, et si, aujourd'hui encore, il faut admirer l'homme qui peut réunir des qualités diverses, quand il s'agit de règles générales il ne faut jamais calculer que sur la moyenne, et la division du travail est nécessaire pour que chacun puisse, en règle ordinaire, suffire à sa tâche.

Il y a un autre avantage qu'on n'a pas fait assez

ressortir, et qui vaut la peine d'être remarqué. L'affection des citoyens pour la chose publique dépend de plusieurs faits, de plusieurs données, mais il y en a une entre autres, c'est l'intelligence de la chose publique elle-même ; on s'attache à ce que l'on comprend, et je vous demande si, dans notre système social si varié, si complexe, si difficile à démêler, il serait donné aux masses d'en saisir toute l'étendue, de saisir toutes les variétés et l'importance relative de chaque fait, sans aucun secours. Par la division du travail, vous faites, en quelque sorte, un cours de science administrative pour le pays tout entier ; par cette grande division du travail, chacun a devant soi une preuve patente, irrécusable, de l'étendue de la chose publique, des branches diverses qui la composent, de leurs rapports, de leur importance respective, et, encore une fois, connaître est un élément nécessaire pour aimer.

Mais cette division du travail, comment y parvenir, comment l'opérer? Y a-t-il quelques principes dirigeants, ou bien est-ce matière à expériences et à tâtonnements? De quoi s'agit-il? D'appliquer la division du travail à l'œuvre de l'administration de l'État aux affaires générales de la société. Demandez-vous ce que c'est que la société, quel est son but, quelle est sa mission, et vous arriverez à la division du travail.

La société, on doit avant tout la considérer en elle-même, comme un être moral ayant son existence propre, son territoire, ses moyens, son droit de se défendre, car la société n'est pas un accident, la

société est pour l'homme une nécessité, une obligation morale, puisque sans la société, l'homme ne pourrait non-seulement être heureux ici-bas, mais même se développer ni physiquement, ni moralement.

Il faut ensuite considérer la société dans ses rapports avec les individualités dont elle se compose, d'après ce que nous venons d'expliquer. Or, la société considérée dans ses rapports avec ces individualités, a une double mission à remplir. La première, qui est une obligation essentielle, cette obligation qui légitime la société elle-même, c'est de protéger le droit, c'est de prêter force et assistance au droit de chacun, du faible comme du fort. La deuxième mission, qu'on peut appeler la mission des sociétés perfectionnées, des sociétés avancées en civilisation, c'est non-seulement de protéger le droit, de lui prêter force et assistance, mais de seconder le développement intellectuel et moral. Ainsi défendre et seconder, protéger et activer, voilà la double mission, l'une de nécessité, et telle que sans elle la société ne serait rien, car une société qui ne protége pas, est un moyen sans but; l'autre, qui est une nécessité non surérogatoire, mais mission dont on ne doit s'occuper qu'après avoir assuré la première.

Or, s'il en est ainsi, toute société a d'abord une fortune publique qui se compose de son territoire, qui n'exclut pas la propriété particulière, du domaine de l'État, du trésor public avec les droits qui l'accompagnent, droit d'impôt, expropriation pour cause d'utilité publique, fortune publique; et puis un

deuxième élément, qui est la force publique. En d'autres termes, il n'y a pas de société qui n'ait ses choses et ses hommes; le territoire et le peuple font le pays. Il y a donc une fortune et une force publique; avec cela la société est, elle peut se défendre, elle doit protéger, c'est-à-dire qu'elle a mission de police, je prends ce mot dans le sens ancien et général, police qui est de deux natures, police préventive, qui empêche par sa surveillance le malheur d'arriver ou le crime de se commettre, police répressive qui poursuit la réparation du mal et punit les coupables. Voilà la première mission.

Mais il en est une autre: seconder le développement intellectuel et moral. Un des moyens les plus puissants, c'est celui qui se rapporte à l'instruction, et par là je dis la religion, l'enseignement des lettres, des sciences, des arts, ce qui ne veut pas dire que l'État doive imposer une religion, une instruction, mais il entre dans le rôle de l'administration publique de favoriser ceux qui veulent développer ces moyens, de les développer directement, si l'intérêt général l'exige.

Enfin, il y a ce que j'appelle des moyens accessoires pour le développement intellectuel et social. Les récompenses sont un des grands mobiles de l'homme; l'État peut donner des exemples de bonne culture, de belles constructions, puis il y a les fêtes, les solennités publiques. Ce sont des moyens qui peuvent contribuer au développement intellectuel et social.

Vous avez donc en dernier résultat huit grands

chefs de travail : affaires étrangères, fortune publique, force publique, police préventive, police répressive, instruction, culte, enfin, administration sociale, dans ce sens que tous les intérêts particuliers devant se coordonner avec l'intérêt général, l'administration générale doit surveiller l'administration locale.

Et je dis qu'au fond, dans cette division, tout est compris. Qu'y a-t-il d'omis, en effet? Peut-être le commerce avec l'étranger; mais le commerce avec l'étranger est une affaire étrangère, cela rentre dans ma division des affaires étrangères. Les travaux publics, les constructions de routes, de ponts, de canaux, de ports, sont des augmentations de la fortune publique. Les douanes sont un impôt, et quand on sera revenu aux véritables principes sur la matière, on verra que les douanes ne sont qu'un impôt. La justice est la police répressive, ainsi que nous l'avons dit. Il y a donc, comme vous le voyez par l'étude de la nature même du sujet, moyen d'arriver à une division rationnelle du travail, et celle que je viens de vous indiquer n'est absolument qu'une sorte d'essai que je vous ai présenté pour montrer comment, par l'étude du sujet, on peut arriver à la division du travail. Mais ce n'est qu'un exemple et pas autre chose; on pourrait très-bien prendre les choses par un autre côté et arriver à une meilleure division du travail.

Voilà donc comment il faut appliquer à l'administration les deux principes, distinction des intérêts et division du travail. Ces deux applications ont-elles été faites? Oui. Comment? Voilà ce qui nous reste à

examiner. Nous devons passer maintenant de cette division générale aux applications particulières, mais j'ai cru que ce coup d'œil général vous faciliterait l'étude des détails.

QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Applications du principe de la distinction des intérêts. — La commune occupe une place intermédiaire entre la famille et la société. — Le fait de la commune a survécu à tous les changements, à toutes les révolutions. — Division de la France en départements substituée à la division en provinces. Naturalisation rapide de cette nouvelle division qui était la consécration de l'unité nationale. — Division des départements en arrondissements subdivisés en communes. — Le changement de délimitation d'une commune, moins important au point de vue politique et administratif, que le changement de délimitation d'un département ou d'un arrondissement, pourrait avoir des conséquences plus douloureuses pour les administrés s'il était fait arbitrairement. — La division par cantons n'a d'intérêt qu'au point de vue de l'administration judiciaire. — Divisions territoriales aux points de vue militaire, ecclésiastique, judiciaire et universitaire.

Messieurs,

La distinction des intérêts, la division du travail, tels sont les deux principes qu'il faut appliquer pour arriver, dans l'administration de l'État, à des résultats satisfaisants et tels qu'ils puissent également contribuer à la prospérité de l'ensemble et de chacune des parties qui le composent. C'est là ce que nous avons essayé de démontrer dans notre dernière séance d'une manière générale, théorique, en quelque sorte,

pour partir ensuite de ces considérations générales et examiner les faits de notre droit positif, l'application plus ou moins complète de ces principes.

Le bon sens nous indique et l'histoire nous apprend que les éléments primitifs dont se composent les sociétés civiles, sont réellement les communes. C'est la commune qui est, en quelque sorte, l'élément générateur du pays, de la société civile, la commune, qui, à la vérité, est elle-même une sorte d'embryon d'une société civile, puisqu'elle est une agglomération et une organisation d'un certain nombre de familles. Lorsqu'on étudie la commune dans son origine, dans sa nature propre, on s'aperçoit qu'elle occupe une place intermédiaire entre la famille et la société, non-seulement intermédiaire d'une manière matérielle, mais intermédiaire par son organisation, par sa nature propre, par sa nature intime. La commune se rapproche, sous un certain point de vue, de la famille, sous d'autres points de vue, de l'organisation politique des sociétés. Elle a quelque chose qui rappelle la famille dans ces intérêts qui sont susceptibles d'être traités en commun, même rigoureusement sans l'intervention de la représentation, dans cette organisation qui s'occupe ou peut s'occuper non-seulement des choses générales, mais encore de petites espèces, de petits détails. Et puis elle a quelque chose qui participe de l'organisation politique proprement dite, parce que, dans la commune aussi, on peut appliquer le principe électif, le principe représentatif, parce que, dans la commune aussi, on peut, jusqu'à un certain point, trouver un in-

térêt général qui domine les intérêts particuliers de chaque famille. Tout cela est à un degré fort inférieur à ce qui arrive d'analogue dans les sociétés civiles, mais enfin la commune, sous un certain point de vue, est, en quelque sorte, une miniature de la grande société civile, comme, sous un autre point de vue, elle se rapproche de l'administration de la famille. Aussi le langage paraît-il avoir consacré cette observation. Dans les petits États, dans les États qui se rapprochent de la commune, on dit même, à la différence de ce qui se passe dans les grands pays, nous sommes en famille, nous traitons nos affaires en famille. On peut le dire de la France, de la Russie, mais c'est une expression tout à fait métaphorique, tandis que, dans ces petits États, l'expression peut être prise à la lettre. A plus forte raison la commune proprement dite éprouve-t-elle ce sentiment de relation intime qu'éprouvent les membres d'une même famille. La commune, encore une fois, occupe non-seulement matériellement, mais moralement, une place intermédiaire entre la famille et l'organisation politique de l'Etat.

Ceux de vous qui m'ont honoré de leur attention dès le commencement de ce cours peuvent se rappeler ce que nous avons dit dans la première partie sur l'origine et la formation de la commune, et cette partie si importante et à la fois si attrayante de l'histoire, cette partie bien étudiée nous amène à la même conséquence, c'est-à-dire, à reconnaître dans la commune cet État intermédiaire dont je parle. Quand vous voyez un certain nombre

d'hommes ayant un même intérêt, intérêt de s'opposer aux violences de la force brutale, intérêt de protection pour leur travail, pour leur industrie, se réunir, mettre en commun les fonds nécessaires pour élever des murailles, pourvoir à leurs moyens de défense, etc., tous ces petits faits bien étudiés vous retracent, en quelque sorte, une organisation de famille, mais qui a en elle-même les germes d'une organisation politique. Et quand vous suivez l'histoire de la commune dans ses développements, vous voyez qu'ici l'esprit de famille prédomine, et que la commune reste commune, que là l'esprit politique prend le dessus, et que la commune devient en quelque sorte un État, une république du moyen âge, une république qui s'agrandit, s'étend, fait des conquêtes. Mais comme cet esprit de famille y domine toujours et que l'esprit politique n'y est jamais arrivé à une haute puissance, comme elle ne peut pas se dépouiller de cette qualité intermédiaire dont je parle, quand même elle s'élève au rang d'État proprement dit, elle conserve toujours des traces de son origine : c'est toujours une municipalité qui peut faire des conquêtes, mais ne cesse jamais d'être une famille. Ainsi dans le monde ancien, c'est la municipalité romaine qui fait des conquêtes, et dans le moyen âge, Florence et les autres villes d'Italie n'étaient que des familles.

En France aussi c'est la commune qui a été l'élément générateur de l'ordre de choses nouveau. Nous avons déjà expliqué comment la féodalité d'un côté, la commune de l'autre, se sont trouvées en présence,

comment le pouvoir royal a servi de frein aux uns, d'appui aux autres, et comment peu à peu s'est formée l'unité nationale à laquelle nous sommes arrivés. Et c'étaient toujours ces mêmes communes, les délimitations ont pu changer partiellement, leur organisation a pu être modifiée, mais ce fait primitif de la commune n'a jamais cessé, il n'y a jamais eu d'interruption. La France a souvent changé de gouvernement, la monarchie n'a pas été toujours la même, eh bien, le fait de la commune est toujours resté, les limites de quelques-unes ont pu changer, les formes et l'organisation ont pu être modifiées, mais le fait de la commune a survécu à tous les changements, à toutes les révolutions possibles.

En même temps qu'arrivait-il? L'unité nationale se faisait par l'agglomération, l'incorporation non-seulement de communes, mais d'États. Ainsi, vous le savez tous, la France actuelle est le résultat de ces agglomérations, de ces incorporations. Et ces États qui venaient se réunir à la France, et ces grands fiefs qui s'incorporaient à la France ont fini, à la vérité, par perdre leur unité politique propre, ils ont été heureusement incorporés dans l'unité française, mais cette incorporation n'a jamais été tout à fait absolue, absolument complète, pas même après Louis XIV, qui a si puissamment contribué à la fondation de l'unité nationale. Vous savez tous, en effet, que la France était divisée en provinces dont chacune rappelait le travail historique de l'unité nationale française, le rappelait ou par ses coutumes, ou par la législation qui était en vigueur, ou par les priviléges

qu'on lui avait accordés lors de l'union. L'organisation n'était pas la même dans toutes les provinces, l'organisation politique, ce qui concernait les impôts, les lois, les coutumes. L'unité nationale était fortement préparée ; il restait cependant un grand travail à faire, un de ces travaux qui complètent l'ouvrage et font disparaître les dernières traces, je ne dis pas historiques, mais légales de ces diversités.

Eh bien, sous le rapport du territoire, ce grand travail fut accompli en 1790. L'idée en est attribuée à un homme célèbre, Siéyès fut l'auteur de la nouvelle division territoriale française, et il a ainsi attaché son nom a une des plus grandes opérations politiques qu'on ait jamais accomplies. Mais tout en rendant justice à la hauteur des vues, à la hardiesse des conceptions de l'homme dont Mirabeau disait que son silence était une calamité publique, il est également vrai, comme cela arrive toujours dans la réalisation de ces grandes vues politiques, que le fait de la nouvelle division territoriale était écrit dans les premières pages du grand événement de 1789, était le résultat de tous les précédents de l'histoire française. Et pourquoi ? Parce que tout, depuis longtemps, tendait à cette unité, tout, depuis longtemps, tendait à la réalisation de ce grand fait social et politique, une seule France, une France unique, quelles que fussent d'ailleurs les origines des diverses parties qui composaient l'empire. Sans doute quelques siècles auparavant les rapports entre l'Alsace, l'Artois, la Provence, la Bretagne, etc., étaient à peu près nuls, c'étaient à peu près les rapports qu'il y a au-

jourd'hui entre la France et le fond de l'Allemagne; mais cependant la fusion était commencée depuis longtemps, elle était fortement préparée par des hommes d'une haute puissance qui avaient profité de tous les événements qui pouvaient développer ce fait politique. Et sans doute, quelques reproches qu'on puisse leur faire d'ailleurs, ce sera toujours, tant qu'il y aura une France dans ce monde, et dans le souvenir des hommes une histoire française, ce sera toujours un titre de gloire pour la mémoire de Louis XI, de Richelieu, de Louis XIV, d'avoir si puissamment travaillé à la création de l'unité française. Or cette création supposait que la démarcation des provinces était effacée, que ces parties de la France qui avaient leurs délimitations et une partie de leur organisation dans une autre histoire que l'histoire française, finiraient un jour par dépouiller cette robe différente pour revêtir la robe française. Eh bien, cela a été réalisé par la loi du 4 mars 1790. « La France sera divisée en quatre-vingt-trois départements. » Tel était le texte de la loi du 4 mars 1790. Il n'est plus question là ni de Bretagne, ni de Provence, ni d'Alsace, ni de Poitou, c'est la France; elle ne sera pas divisée selon telle origine, selon telle provenance, elle sera divisée en quatre-vingt-trois départements. La Bretagne fut divisée en cinq départements, la Normandie en fournit cinq, l'Alsace deux, et ainsi de suite; les dénominations étaient nouvelles et tirées de faits constants, impérissables, de montagnes ou de rivières; l'imagination de la génération nouvelle n'était plus appelée à se fixer

sur les origines diverses, mais sur des faits indifférents de leur nature, et communs à tous. Nous sommes aujourd'hui en 1836, il y a donc quarante-six ans, c'est-à-dire moins d'un demi-siècle, et cependant, quant à moi, j'ai toujours été frappé, quand j'ai parcouru la France, de voir combien la nouvelle division territoriale est familière aux Français de toutes les classes. C'est au point que si, dans une province, on s'adressait aux personnes qui ne font pas de l'histoire leur étude et leur occupation, si on s'adressait aux paysans et aux simples travailleurs, on trouverait des hommes ne sachant pas quelle était leur province, tandis qu'ils savent très-bien quel est leur département. C'est une division qui s'est rapidement naturalisée dans le pays. Cela n'arrive que lorsqu'un fait n'est pas la pure invention d'un homme, une idée plus ou moins spécieuse ou brillante qui naît dans une tête; lorsqu'une loi est ce qu'elle doit être, le résultat de l'histoire du pays, l'expression des besoins réels de ce pays, elle a beau contrarier des habitudes établies, elle se naturalise rapidement. Il y a dans ce monde telle institution, telle loi qu'on pourrait citer, dont l'établissement remonte à quarante, à cinquante ans, et qui est complétement étrantrangère aux habitudes et à la vie commune des peuples. Quand les lois réussissent, c'est qu'elles étaient bien le résultat de l'histoire de ces mêmes peuples et l'expression d'un besoin. Il y a des institutions au-devant desquelles on allait pour les adopter et pour en faire son droit commun.

Le principe fut adopté en 1790; il n'a jamais été

altéré depuis. Il a seulement été modifié légèrement. La Constitution de 1791, au titre II, article 1er, consacre constitutionnellement le principe de la loi de 1790. « Le royaume est un et indivisible ; son ter» ritoire est distribué en quatre-vingt-trois dépar» tements, chaque département en districts, chaque » district en cantons. » C'étaient là les premières dénominations. La Constitution de l'an III consacre le même fait et le même principe, titre I, article 3. La Constitution de l'an VIII les consacre pour la troisième fois, seulement elle dit que la France sera divisée en départements et arrondissements communaux (titre I, article 1er). Ainsi vous voyez que la modification est de peu d'importance ; le principe est toujours le même.

C'est là ce qui distingue l'ancienne division territoriale de la nouvelle ; l'ancienne était un fait historique accepté par le pouvoir, la nouvelle est un fait que le pouvoir a créé parce qu'il a saisi pour le créer le moment où l'ancienne division historique était, pour ainsi dire, effacée et où la nation allait au-devant du nouveau principe.

Je laisse de côté d'autres lois et arrêtés qui sont sans grand intérêt aujourd'hui. Je vous rappelle seulement la loi du 17 février 1800, qui réalisait le principe de la Constitution. « La France sera divisée en » départements et arrondissements communaux. » La France avait alors 98 départements, nombre qui s'accrut ensuite par les diverses réunions de pays italiens, allemands et hollandais.

Aujourd'hui le même système existe, c'est le sys-

tème de 1800. La France administrative est encore partagée en départements et arrondissements communaux, 86 départements, qui se divisent en arrondissements, qui se subdivisent en communes. C'est à la commune qu'on s'arrête. C'est l'élément générateur, c'est le seul élément qui reste toujours par les raisons que nous avons indiquées au commencement de la séance. On fait des provinces comme on veut, mais non des communes, la commune n'est pas un fait de main d'homme, et tout serait bouleversé si demain on allait à plaisir bouleverser la délimitation des communes.

Cependant la délimitation d'une commune n'est pas chose tellement invariable que nul ne puisse y porter la main. Ces associations sont fondées en grande partie sur l'homogénéité des intérêts; le mouvement des affaires industrielles ou agricoles, l'établissement de cours d'eau artificiels, le développement de l'industrie, tous les faits variables de la société peuvent produire pour les communes la convenance d'un changement de délimitation, mais vous remarquerez toujours une grande différence. Vous avez le département, l'arrondissement, la commune. Modifier le département, c'est une opération qui n'a, en dernier résultat, qu'une importance politique et administrative, du moins c'est là l'importance principale de cette opération. Sans doute il peut y avoir aussi un certain intérêt personnel; il est clair que si vous donnez pour chef-lieu une commune très-éloignée, vous rendrez à certaines communes un mauvais service, mais ce sera rendre un mauvais service au gou-

vernement lui-même. Ce que je dis du département, je le dis de l'arrondissement. Changer les limites du département, de l'arrondissement, c'est déplacer les électeurs; mais arrivez à la commune, la commune n'offre plus les mêmes points de vue politiques et administratifs; vous vous trouvez en présence de cet intérêt qui participe de l'intérêt, de l'esprit de famille qui domine dans la commune. Or, détacher une partie de la commune pour l'attacher à une autre commune, est une opération qui, si elle était faite arbitrairement, pourrait avoir les conséquences les plus douloureuses pour les administrés ; elle viendrait séparer des familles, qui, depuis des siècles peut-être, ont l'habitude de former son agglomération, de traiter les mêmes affaires, entre lesquelles s'est formé ce ciment de la vie commune; ajouter cette même fraction de commune à une autre commune avec laquelle elle n'était pas dans ces rapports d'intimité, c'est véritablement une opération qui ressemble au brisement d'une famille.

Ainsi, si sous les rapports politique et administratif, le changement de limites du département et de l'arrondissement est, sans doute, bien autrement important que le changement de limites d'une commune; il n'est pas moins vrai que le changement de limites d'une commune, si on l'envisage sous le point de vue sous lequel nons venons de le présenter, peut frapper les individus plus que le changement de limites du département et de l'arrondissement.

On ne peut pas cependant établir en principe que les divisions territoriales seront inviolables à tout ja-

mais. Quand il s'agit d'y apporter quelque changement, la raison veut qu'on s'entoure de toutes les lumières nécessaires, que tous les intérêts divers soient entendus; aussi n'y procède-t-on jamais sans consulter auparavant les parties intéressées, les conseils communaux, les conseils d'arrondissement et de département, et, en outre, on s'entoure de grandes garanties pour se préserver de toute erreur. S'il s'agit de changer les limites d'un département, d'un arrondissement, d'une commune placée partie sur un département et partie sur un autre département, ou partie sur un arrondissement et partie sur un autre arrondissement, il faut l'intervention de la loi proprement dite. Quand, au contraire, il ne s'agit que de changer la délimitation de deux communes situées dans le même canton, on y procède par ordonnance du Roi, délibérée en conseil d'État. Je n'hésite pas à regarder cette opération comme appartenant à ce que nous avons appelé le pouvoir législatif délégué, plutôt que comme un pur et simple acte d'administration.

J'ai nommé le canton, quoique la division générale dont j'ai parlé soit la division par départements, arrondissements et communes. C'est que cette division même n'aurait pas répondu à tous les besoins du pays ; elle satisfait aux besoins administratifs proprement dits, mais elle n'aurait pas satisfait à tous les besoins. Il y a les besoins de l'organisation judiciaire, de l'administration militaire, de l'organisation ecclésiastique, de l'organisation universitaire. Toutes ces diverses administrations exigeaient certaines divi-

sions territoriales appropriées aux besoins spéciaux. Vous savez déjà qu'il y a des divisions correspondant à chacune de ces administrations. Il y a vingt-sept cours royales, qui comprennent chacune plusieurs départements ; vous avez ensuite les tribunaux d'arrondissement, tribunaux de première instance, et puis vous avez dans chaque canton un tribunal de paix. Voilà la division par cantons servant à l'organisation judiciaire. Le canton est une fraction de l'arrondissement qui réunit plusieurs communes. Donc, sous ce point de vue, des communes on forme le canton, des cantons l'arrondissement, des arrondissements le département.

De même l'organisation ecclésiastique ne répond pas à l'organisation politique. On a eu l'idée de conformer la division ecclésiastique à la division départementale. Cependant on n'y est pas arrivé tout à fait dans la pratique. Vous avez d'abord les archevêchés. Les archevêchés peuvent être représentés comme des juridictions supérieures, il y en a quatorze. Dans ces quatorze divisions métropolitaines vous avez soixante-sept évêchés. Ainsi vous voyez qu'il n'y a pas autant d'évêques que de départements, quand même vous compteriez les archevêchés comme évêchés.

Vous avez une troisième division pour l'administration militaire. Vous n'avez pas vingt-sept divisions, comme dans l'administration judiciaire, ni quatorze comme dans l'administration ecclésiastique; vous avez vingt divisions militaires. Chaque division es administrée par un lieutenant général et dans cha-

que département se trouve un maréchal de camp.

De même l'administration universitaire se fait par académies ; la France est partagée en un certain nombre de divisions académiques.

Il y a donc des divisions appropriées aux services particuliers dont il s'agit. Mais encore une fois, la division fondamentale est la division par départements.

Voilà donc le premier résultat de la distinction des intérêts, qui sert en partie à l'application de l'autre règle, la division du travail. La distinction des intérêts, vous la trouvez essentiellement dans la commune, et puis dans l'arrondissement, et puis dans le département : voilà la part que la loi fait à la distinction des intérêts. Il y a là des intérêts que le législateur veut subordonner à l'intérêt général, mais que cependant il ne veut pas effacer. Il leur trace la limite dans laquelle ils doivent exercer leur action, il leur fait leur part dans la division territoriale, il la leur fait dans la création des pouvoirs politiques et dans l'administration.

Il y a donc l'administration générale et l'administration locale ; et par administration locale nous n'entendons pas l'action des délégués du pouvoir central sur les différents points du territoire, nous entendons uniquement les intérêts spéciaux de la localité. Ainsi, quand le ministre envoie un préfet à Marseille, quand ce préfet fait la conscription, organise la garde nationale, etc., c'est l'administration générale, ce sont les intérêts généraux du pays. Mais lorsque ce même préfet prononce sur les budgets des communes, lorsqu'il examine un arrêté du maire de

telle ou telle commune, lorsqu'il s'occupe des établissements de bienfaisance, etc., il fait de l'administration locale. Il y a souvent dans nos fonctionnaires publics une double qualité ; elle est frappante dans le maire qui est à la fois un agent de la commune et un agent de l'autorité centrale. Personne ne peut la révoquer en doute, mais nous le verrons mieux encore plus tard.

QUATRE-VINGT-DIX-NEUVIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Application du principe de la division du travail : départements ministériels. — L'administration en 1791 divisée en six ministères : justice, intérieur, contributions et revenus publics, guerre, marine, affaires étrangères. — Commissions substituées aux ministères par la loi de germinal an II. — Retour au système des ministères en l'an IV. — Modifications diverses dans la composition des ministères. — Ministère du Trésor. — Ministère de l'administration de la guerre. — Ministère des cultes. — Ministère de la Maison du Roi. — La création et l'organisation des ministères appartiennent au pouvoir exécutif, sauf l'approbation des Chambres pour les augmentations de dépenses qui peuvent en résulter. — Il faut distinguer dans l'action gouvernementale l'action pure et simple, et l'action qui doit être précédée d'une délibération.

MESSIEURS,

Nous avons fait remarquer que le principe de la distinction des intérêts est conforme à la nature des choses. Si son influence dans certaines limites est nécessaire et juste, le principe de la division du travail est également une nécessité lorsqu'on songe à la grande variété des matières qu'il faut régler dans l'administration. Il fallait donc, avant tout, diviser cette énorme masse d'affaires en grandes sections, ou, pour employer un mot souvent employé en pa-

reille matière, en plusieurs départements. Ce travail dont nous avons essayé une sorte d'esquisse théorique dans une autre séance, a toujours été fait, d'une manière plus ou moins heureuse, car jamais dans un grand État on n'a pu concevoir l'idée d'administrer toutes choses pêle-mêle, sans aucune distinction. Mais nous ne voulons pas remonter très-haut dans la recherche des faits historiques qui se rapportent à cette matière de détail. Je me borne à vous signaler l'essai fait par l'Assemblée nationale, car il a servi, en quelque sorte, de base à tous les travaux postérieurs, et il est encore aujourd'hui la base de la division du travail administratif, avec les modifications que le temps et la marche des choses et des idées y ont apportées.

L'Assemblée nationale s'occupa de ce travail dans la loi du 27 avril-25 mai 1791, et elle décréta la division des affaires en six ministères : justice, intérieur, contributions et revenus publics, qui a pris plus tard le nom de finances, guerre, marine, affaires étrangères. C'est là, en effet, une division plausible ; s'il s'agissait d'un État de moyenne grandeur, on pourrait la regarder comme suffisante, car si elle pêche c'est par la section intitulée intérieur. Cette section, dans un vaste État, devient une immense partie du tout, il n'y a plus d'harmonie entre elle et les autres. A la place de la France, imaginez un État comme le royaume de Sardaigne, prenez un État de quelques millions d'habitants, cette division sera suffisante. Mais, dès qu'on dépasse une certaine dimension, la masse des affaires croît pour le ministère de l'inté-

rieur dans une proportion effrayante, et il se trouve surchargé, tandis que les autres ministères ne croissent pas dans la même proportion.

Il y a ensuite une autre observation. En 1791, certains faits sociaux ne s'étaient pas développés encore, ils ne frappaient pas les esprits, ils n'attiraient pas l'attention comme ils l'ont fait depuis, comme ils le font de nos jours. Ainsi, le fait de l'instruction générale, le fait de l'industrie nationale, les moyens de commerce et de transport, tous ces grands faits matériels et moraux qui méritent d'occuper une si grande place dans l'administration générale de l'État, comme ils l'occupent aujourd'hui dans la société, n'étaient pas développés alors comme ils le sont aujourd'hui. Ils n'étaient donc pas appelés alors à jouer dans l'administration générale le rôle qu'ils sont appelés à jouer aujourd'hui, et voilà comment l'Assemblée pouvait croire, au premier aperçu, que le cadre qu'elle avait adopté était pleinement suffisant, quoique ce fût un cadre qui ne devait pas tarder à paraître trop étroit.

Plus tard, en germinal an II, une idée malheureuse s'empara des esprits. Dans ce temps de grandes révolutions, de bouleversements, de désordre, l'idée de substituer le système de la polysynodie au système de l'agence individuelle n'était pas une idée nouvelle, elle avait même été pratiquée déjà en France, sous la régence. Ainsi que le mot le dit, il s'agissait de substituer à des ministres, à des agents individuels, des colléges, des comités, des commissions, et par là de détruire en quelque sorte le principe de la

responsabilité, si ce n'est de la responsabilité légale, au moins de la responsabilité morale, la puissance de l'opinion, le ressort du mérite et du démérite personnel appliqué à la chose publique. Quoi qu'il en soit, ce système fut adopté, dans la loi du 12 germinal an II, mais alors on imagina une autre division des affaires générales. Au lieu des six départements ministériels que l'Assemblée nationale avait imaginés, on en forma douze; et comme ils étaient presque tous mis en commission, car il n'y en avait que deux ou trois où il y avait un commissaire et deux adjoints, vous pouvez imaginer le grand nombre d'agents supérieurs qui se trouvaient en action pour l'administration de la chose publique. On imagina donc une commission des administrations civiles, police et tribunaux, une de l'instruction publique, une de l'agriculture et des arts, une du commerce et des approvisionnements, une des travaux publics, une des secours publics, une des transports, postes et messageries, et puis une des finances, et puis une de l'organisation et du mouvement de l'armée de terre, une de la marine et des colonies, puis une des armes, poudres et exploitation des mines, puis enfin une des relations extérieures.

Il est inutile de faire remarquer que si le plan de l'Assemblée nationale péchait par trop de sobriété dans la division, le deuxième plan péchait par un excès dans ses divisions. Il y avait là quelques idées heureuses, comme la séparation de l'instruction publique, de l'agriculture, du commerce. Mais un ministère à part pour les postes, pour les armes, les

poudres et les mines, c'était multiplier à plaisir les rouages supérieurs, c'était pécher par excès dans une matière ou il faut toujours une certaine mesure, car l'expérience apprend qu'il n'est pas aussi facile de réaliser en pratique que d'écrire sur le papier ces divisions qui sont toujours plus ou moins artificielles. Vous ne pouvez jamais éviter un certain contact et par là un certain frottement entre les diverses parties de l'administration publique, vous avez beau faire un ministère de la guerre, il aura des rapports avec le ministère de la justice dans certains cas; vous ferez un ministère des finances, il aura des rapports avec le ministère de l'intérieur, avec le ministère de la guerre, l'instruction publique aura également des rapports avec les autres ministères; c'est dans la nature des choses. Or, dès qu'il y a contact non-seulement entre les choses, mais nécessairement entre les hommes, il y a toujours une chance plus ou moins grande de frottement et par là de froissement. Ainsi, il est bien essentiel que la division représente l'état des besoins actuels, mais il ne faut pas pousser la manie des divisions à l'excès, parce que la division n'empêche pas le contact. Or, il est vrai, dans la mécanique politique comme dans la mécanique matérielle, qu'il faut se résigner aux frottements inévitables, mais qu'il ne faut pas les multiplier à plaisir.

Aussi ce système n'eut pas de succès. Dès l'an IV, on revint au système des ministres au lieu de commissions, on revint aux six ministères, mais le 12 nivôse de la même année on ajouta un nouveau

ministère, le ministère de la police générale de l'État.

Je ne suivrai pas les nombreuses variations qui sont arrivées dans la division des diverses branches de l'administration, je citerai seulement trois faits qui me paraissent remarquables et de nature à vous fournir plus tard quelques idées utiles aux affaires de votre pays. Je dis trois faits et les voici : En 1801 il fut créé un ministère du Trésor public indépendamment du ministère des finances, et cette même règle d'administration, lorsque l'administration française passa les Alpes, fut appliquée au royaume d'Italie, c'est-à-dire que la pensée relative au mode de percevoir les revenus de l'État, l'ordonnancement général des sommes appartenant à l'État, le maniement des grands ressorts financiers de l'État étaient placés dans une main, et que le maniement des sommes, l'encaissement, le transport des sommes, la comptabilité financière proprement dite étaient placés dans une autre main. Je ne puis pas m'arrêter à vous expliquer à fond cette distinction et ce système, je ne puis que le signaler en passant et ajouter seulement que c'est là un fait digne d'attention, fait sur lequel il a paru des écrits d'une grande importance. Ce ministère fut créé en 1801.

Un autre fait digne d'attention est celui-ci. En 1802 on créa un ministère de l'administration de la guerre, autre que le ministère de la guerre. Dans la guerre, il y a deux grandes parties, la guerre proprement dite et, lorsqu'on n'est pas en guerre, il y a la guerre proprement dite dans ce sens qu'il y a la formation,

l'instruction, la discipline, le mouvement de l'armée, ce qui comprend les nominations, promotions, etc.; puis il y a l'administration de la guerre, car la guerre est un des ministères qui demandent la plus large part dans la fortune nationale, et la guerre a besoin de certains faits très-nombreux, très-importants, qui sont au fond des faits civils plutôt que des faits militaires. Je m'explique : on ordonne une levée de tant de mille hommes, c'est une chose importante de savoir comment ils seront armés, équipés, comment ils seront instruits, où ils seront dirigés, etc. Mais quand la guerre a décidé que ces tant de mille hommes seront répartis tant dans l'infanterie, tant dans la cavalerie, qu'ils seront, en conséquence, habillés de telle ou telle façon, il faudra passer des marchés, acheter du drap, de la toile, faire une quantité d'actes qui sont de purs actes d'administration. Il y a donc, comme vous voyez, deux grandes branches dans cette partie de l'administration publique. Le premier Consul fit du ministère de la guerre deux ministères, le ministère de la guerre et le ministère de l'administration de la guerre.

Enfin le troisième fait que je signalais eut lieu en 1804. Les cultes n'étaient alors qu'une branche du ministère de l'intérieur; ils en furent détachés et on créa un ministère des cultes. Cependant, remarquez-le, sans doute la liberté des cultes existait, mais elle n'était pas alors consacrée en principe constitutionnel comme aujourd'hui.

A la Restauration, il y eut aussi des changements. Les ministères du trésor, de l'administration de la

guerre et de la police générale furent supprimés, mais on créa un nouveau ministère, le ministère de la maison du Roi. C'est là une administration et non un ministère. Le Roi a le droit de faire administrer sa liste civile comme il l'entend; pour les domaines, il y a des lois, mais le ministre est responsable vis-à-vis du Roi et non de l'État. C'est donc avec raison que ce ministère a été supprimé.

Aujourd'hui nous avons huit ministères en apparence et neuf en réalité, car les cultes font un ministère particulier, bien qu'ils soient confiés au garde des sceaux; il y a là deux ministères réunis en un seul. Nous avons aujourd'hui la guerre, la marine, l'intérieur, les affaires étrangères, l'instruction publique, le commerce et les travaux publics, les finances, la justice et les cultes; ce qui fait huit ministres et neuf ministères. Nous sommes donc dans un état intermédiaire entre les deux systèmes que j'ai signalés au commencement de cette séance, nous avons trois sections de plus que dans le système de l'Assemblée nationale et trois de moins que dans le système de germinal an II.

L'énumération exacte des attributions de chaque ministère appartient au droit administratif plutôt qu'au droit constitutionnel. Le nom de chacun d'abord vous donne une idée générale à peu près suffisante, sauf pour le ministère de l'intérieur. Ministère de l'intérieur, cela paraît ne pas signifier grand chose, mais cela veut dire que ce ministère est chargé de toutes les affaires qui ne sont pas du ressort des autres ministères, c'est le ministère qui réunit en lui

ce qui n'a pas pas été délégué à d'autres pour les affaires intérieures du royaume.

Il y a eu plusieurs ordonnances qui ont modifié le nombre et les attributions des divers ministères. C'est aujourd'hui un principe admis que la formation, le nombre et la modification des divers ministères sont du ressort de la puissance royale, mais vous ne pouvez pas oublier ce que nous avons fait remarquer pour d'autres questions. Un nouveau ministère peut être créé demain comme on a créé dans le temps le ministère du commerce et des travaux publics; ce ministère existera légalement, les autres ministères devront lui céder la portion d'attributions qui lui aura été donnée par l'ordonnance royale. Mais le nouveau ministre arrivera bientôt aux Chambres pour leur demander les fonds nécessaires à l'administration de son département. Les Chambres accorderont ou refuseront les fonds, et indirectement le sort du nouveau ministère dépendra des fonds accordés ou refusés par les Chambres. Mais il n'est pas moins vrai que toutes les modifications qui peuvent être faites dans le système, si elles n'exigent pas une demande de fonds, sont entièrement du ressort de la puissance royale.

Il ne faut pas croire non plus que lorsque, en pratique, on établit cette division, les lignes de démarcation soient toujours tirées avec une exactitude extrême. J'évite les détails; cependant, pour donner un exemple, on peut citer une grande branche de l'instruction publique, l'École polytechnique, qui se trouve entre les mains du ministre de la guerre, parce

qu'elle fournit beaucoup d'officiers. De même vous avez un autre établissement d'instruction publique dans Paris, le Conservatoire des arts et métiers, qui se trouve dans les attributions du ministère du commerce et des travaux publics. Il y a donc des faits qui, selon le point de vue sous lequel on les envisage, doivent être placés dans tel ministère ou dans tel autre.

Arrivons maintenant à une autre division. L'administration générale est ainsi divisée en plusieurs départements. Il faut exécuter et administrer. C'est essentiellement le rôle de l'action qui est dévolu à la puissance exécutive, ainsi que nous l'avons dit en la distinguant du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Cependant il n'y a jamais rien d'absolument mécanique là où l'homme intervient. Cette action n'est pas une action purement matérielle, brutale comme celle d'une force quelconque; cette action peut même, dans certains cas, exiger une délibération, non, qu'on ne s'y trompe pas, une délibération initiale, celle-là appartient à la législature. Je reviens à un exemple que j'ai déjà cité: Cent mille hommes seront levés. La délibération ne peut jamais porter sur la question de savoir s'il est bien ou mal de lever les cent mille hommes. Une loi dit qu'il sera ouvert telle route, la délibération du pouvoir exécutif n'a pas pour objet de savoir si l'on fera ou non la route. Ce n'est donc pas de cette délibération initiale que nous voulons parler. Mais, quand le principe est voté, quand la loi même entre dans quelques détails, il n'y a pas moins une foule de manières d'exécuter les travaux. Il y a donc dans l'action une distinction

à faire, l'action pure et simple et l'action qui doit être précédée d'une discussion, d'un examen, d'une mûre délibération.

Ce n'est pas tout. Là où la délibération pourrait ne pas être nécessaire dès l'abord, elle peut le devenir à la suite de l'action même. L'agent peut s'être trompé, l'agent peut avoir pris le parti le moins utile, ou bien il peut avoir, en agissant, nui à quelqu'un. Il peut s'être trompé; est-ce à dire qu'il ne réparera pas sa propre erreur s'il la reconnaît? Non. Est-ce à dire que, s'il peut faire quelque chose de plus utile au pays que ce qu'il a fait jusque-là, il ne le fera pas? Non. On peut donc s'adresser à lui-même. Il a alors besoin de délibération pour savoir s'il s'est trompé ou non. Il peut avoir pris le parti le moins utile, il peut avoir porté préjudice à autrui, il peut avoir porté atteinte au droit d'autrui.

Et ici vient une distinction capitale : de deux choses l'une, la puissance exécutive, l'administration générale de l'État, sous peine de ne pas être un pouvoir dans l'État, doit avoir dans ses attributions, avec les garanties de la loi constitutionnelle, son action propre, son droit propre, son indépendance de pouvoir exécutif et administratif. Nous avons déjà expliqué comment les divers pouvoirs de l'État forment sans doute un seul tout et agissent indirectement les uns sur les autres, mais ont chacun son droit et sa limite; supprimez les droits propres d'un des pouvoirs de l'État, le pouvoir n'existe plus, le système est complétement bouleversé. Ainsi quand il s'agit de faits qui sont dans la nature des faits d'administration,

vous ne pouvez pas admettre un autre pouvoir intervenant comme juge suprême de la question. Le jour où il interviendrait comme juge suprême de la question, c'est lui qui serait administrateur ; si vous lui donnez le pouvoir de décider d'une manière absolue que tel ministre, dans une chose de sa compétence, doit agir de telle manière et non de telle autre, c'est lui qui est le ministre.

Il y a donc des faits pour lesquels, quand il y a erreur, c'est à l'autorité même qu'il faut s'adresser. Mais ce n'est pas à dire pour cela qu'il faille tout livrer à son caprice. On peut les soumettre à des règles d'examen ; et puis reste toujours la grande garantie de la responsabilité ministérielle dont je parlerai plus tard. Ici la loi peut dire : Vous vous croyez lésé par tel arrêté ministériel, voyons. Est-ce matière sur laquelle on puisse donner compétence au pouvoir judiciaire, elle sera renvoyée au pouvoir judiciaire. Est-ce matière pour laquelle on ne peut donner compétence au pouvoir judiciaire, examinons encore, il peut y avoir recours à l'autorité même, ou bien la chose peut être soumise à l'autorité d'autres personnes. Il y a donc différentes espèces de délibération dans l'action même du pouvoir exécutif et administratif, une délibération préalable pour laquelle l'agent peut s'éclairer des lumières d'autrui, et puis une délibération *post-factum* propre ou avec le concours d'autres personnes, mais toujours dans les limites de l'administration. Si vous sortez des limites de l'administration, alors renvoyez cela au pouvoir judiciaire.

Il y a un corps où se rencontrent la délibération préalable, la délibération *post-factum* et la délibération judiciaire. Mais il ne faut pas croire que, parce que le même corps exerce les trois pouvoirs, ce soit la même chose.

Reste à savoir s'il est bon qu'un même corps reste chargé de ces trois opérations. Si nous examinons le conseil d'État, nous y verrons les trois manières. Resterait donc alors une question théorique, c'est la question de savoir si ce mélange d'attributions est ou non utile.

Donc, je le répète, dans l'exercice de la puissance exécutive il y a action et délibération, délibération de nature diverse, non initiale, car la délibération initiale est le rôle de la puissance législative. Comment, dans notre système, a-t-on fourni à la puissance exécutive les moyens d'action et les moyens de délibération, c'est ce qu'il nous reste à examiner.

CENTIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Action proprement dite du pouvoir exécutif. — Hiérarchie administrative. — Centralisation. — Agents dépendant de plusieurs départements ministériels. — Subordination nécessaire des agents à leurs supérieurs hiérarchiques. La destitution facile du pouvoir exécutif agissant est une des conditions essentielles du gouvernement représentatif. — L'agent supérieur a le droit de réformer les actes de ses subordonnés, qu'il s'agisse d'intérêts généraux ou d'intérêts particuliers.

MESSIEURS,

L'action, avec la délibération dans certaines limites, appartient à la puissance exécutive et doit se développer sur toute la surface du royaume pour les affaires générales du pays. Voyons maintenant quels sont les instruments de cette action, les agents de la puissance exécutive, de l'administration générale.

Nous trouvons au sommet de la hiérarchie les ministres entre lesquels sont répartis les départements de l'État, comme nous l'avons expliqué dans la dernière séance. Chaque ministre à portefeuille est préposé à un des départements de l'État. Cette dénomination de ministre à portefeuille est inutile aujourd'hui qu'il n'y a pas ce qu'on appelait des mi-

nistres d'État, des ministres sans portefeuille ; il y en a eu, ainsi que j'ai eu occasion de le dire déjà, avant et après la révolution de Juillet ; le premier cabinet, après la révolution de Juillet, se composait de ministres à portefeuille et de ministres sans portefeuille. Les ministres à portefeuille contresignent seuls les actes de la puissance royale, et donnent seuls les ordres d'exécution dans le royaume, ils sont les vrais agents de la puissance exécutive, les véritables administrateurs du pays ; les autres sont des conseils, des membres du cabinet en tant que conseils, mais ne sont pas véritablement des agents de l'administration. Ainsi donc chaque ministre à portefeuille a un département et, quelquefois, par des raisons particulières, on a pu réunir deux ministères sous un seul chef.

Au-dessous des ministres se trouvent d'autres agents. Mais ici il importe pour nous de généraliser nos idées. On est dans l'usage de considérer comme agents secondaires les préfets, les sous-préfets, les maires, etc. Nous ne pouvons pas, nous, envisager la chose sous le même point de vue, parce que nous avons égard à l'organisation générale du pays plutôt qu'à l'organisation spéciale de certaines branches de l'administration. Or, comme organisation générale, chaque ministère est le centre d'une grande branche de l'administration de l'État, et de lui partent et se ramifient toutes les agences secondaires qui sont distribuées sur toute la surface du royaume. Ainsi, du ministère de l'Intérieur partent, pour ainsi dire, les préfets, les sous-préfets, les maires, les com-

missaires de police, etc.; du ministère de la Justice, les procureurs généraux, les procureurs du Roi, les commissaires de police en tant qu'officiers de police judiciaire. Toute cette hiérarchie remonte au ministère de la justice, c'est là la branche de l'administration publique qui exerce la puissance exécutive sous le rapport de la poursuite des crimes, délits, etc. Ainsi que je l'ai dit, ce sont là des agents de la puissance exécutive, ce ne sont pas des membres de l'ordre judiciaire, aussi ont-ils la qualité essentielle des agents de la puissance exécutive, la révocabilité sans que le chef de la puissance exécutive ait à donner les motifs des révocations qu'il croit devoir prononcer.

De même prenez la guerre. La guerre a toute sa hiérarchie sous le rapport du commandement de l'armée. Le ministre de la guerre est le commandant général de l'armée du royaume, et sous lui commandent les lieutenants-généraux, maréchaux de camp, colonels, etc. Voulez-vous l'administration proprement dite? vous avez les intendants et les sous-intendants militaires. L'intendant militaire qui, au fond, est un administrateur, dépend du ministère de la guerre, comme le colonel sous un autre point de vue, sous un point de vue spécial.

Ce que j'ai dit de la guerre, je le dis de la marine. Le ministre de la Marine commande les forces navales de l'État; sous lui commandent les officiers généraux de la marine, les amiraux, les vice-amiraux, contre-amiraux, capitaines de vaisseau, etc., et de même il y a là, à côté du commandement militaire,

l'administration des ports, c'est-à-dire la hiérarchie des préfets maritimes, des commissaires de marine, etc. Tout cela aboutit au ministère de la Marine, comme, dans l'armée de terre, les commandants de divisions militaires, les commandants des armées, les intendants militaires aboutissent au ministre de la Guerre.

Le ministère des Finances a aussi sa hiérarchie, il y a sous le ministre des administrateurs généraux, des directeurs, des receveurs, tout cela compose une hiérarchie qui finit au dernier préposé.

Le ministère de l'Instruction publique a ses ressorts académiques, ses fonctionnaires subordonnés, directeurs des académies, doyens des facultés, proviseurs des colléges, etc.

Le ministère des Affaires étrangères n'a pas, rigoureusement parlant, d'agents dans l'intérieur du royaume; ses agents subordonnés ne sont dans le royaume qu'accidentellement. Tout le personnel des légations, des consulats, vient aboutir au ministre des Affaires étrangères, et forme deux grandes divisions, la division politique et la division commerciale.

Tout cela, encore une fois, remonte pour chaque branche à un ministre. C'est là ce qu'on appelle la centralisation, c'est là l'unité pratique appliquée à l'administration générale de l'État. Ainsi il est parfaitement vrai que le ministre de l'Intérieur qui est, pour ainsi dire, l'administrateur par excellence, il est parfaitement vrai, dis-je, que le ministre de l'Intérieur, si le soleil le favorise, si le mauvais temps n'interrompt pas les communications télégraphiques, peut,

en quelques heures, faire parvenir ses ordres et établir, par conséquent, son action sur toute la surface du royaume.

Il faut remarquer cependant qu'en fait il n'y a pas cette régularité et cette symétrie qu'on pourrait imaginer. On ne peut pas dire que chaque ministère ait son ordre exclusif d'agents subordonnés ; il y a des agents de l'administration qui servent à plus d'un département de l'État, dont le travail est commun à plusieurs départements, qui sont, par conséquent, les subordonnés de plusieurs ministres. Cela est vrai pour les préfets, cela est vrai pour les maires, et, disons-le franchement, cela est trop vrai pour les préfets et pour les maires. Peut-être ces fonctionnaires sont-ils chargés de trop d'opérations et de missions trop diverses. Dès que, dans une loi, on ne sait trop à qui déléguer une fonction, on la donne au préfet ; s'il s'agit d'une commune, c'est au maire qu'on la donne. Ainsi le préfet a l'administration, la garde nationale, la police, il fait la conscription, il s'occupe de travaux publics, il a mission relativement à l'instruction publique. Il n'y a pas de ministre qui ne puisse tirer à boulet rouge sur un préfet ; tous les ministères peuvent lui donner des ordres. Il en est un peu de même des maires, avec une difficulté de plus. On peut trouver quatre-vingt-six hommes qui aient à la fois la capacité, le dévouement, et, si vous voulez, la noble ambition que l'exercice de ces fonctions exige. Mais trente et quelques mille maires capables de toutes les fonctions qu'on leur donne, c'est moins facile.

Mais enfin voilà deux exemples de fonctionnaires qui n'appartiennent pas à une branche exclusive de l'administration. De même les commissaires de police, qui obéissent tantôt au préfet, tantôt au procureur du Roi. Enfin, pour le ministère de la Guerre, la gendarmerie appartient sous un point de vue au ministère de la guerre, sous un autre point de vue au ministère de l'Intérieur, et sous un autre point de vue au ministère de la Justice. Il ne nous appartient pas de discourir sur les avantages ou les désavantages de ce système. Il y a, sans doute, des inconvénients à multiplier les fonctions diverses du même homme, soit quand ces fonctions sont trop différentes, soit lorsque le nombre en est excessif. Mais il y aurait aussi des inconvénients graves à trop multiplier les agents de l'État. Il y a une mesure à garder, l'expérience pratique des affaires peut seule signaler au législateur et aux administrateurs en chef quelle est la limite à respecter.

Cet ensemble constitue les hiérarchies proprement dites. Les agents subordonnés doivent être, en effet, soumis hiérarchiquement à l'agent supérieur; sans cela point d'administration possible. Il y a donc une liaison hiérarchique nécessaire entre les agents secondaires et l'agent supérieur, ce qui n'est pas une servitude, car l'agent subalterne est toujours libre de quitter ses fonctions quand sa conscience y répugne, et comme l'histoire honore le refus d'un officier qui ne voulut pas faire la Saint-Barthélemy, elle honorerait tout fonctionnaire qui refuserait d'exécuter un ordre injuste. Mais il est impossible

que l'administration exerce convenablement son action s'il n'y a pas subordination de l'agent subalterne à l'agent supérieur. Par cela même, il est évident qu'on ne pouvait pas ne pas écrire dans la Charte le principe posé à l'article 13 : « Le Roi nomme à tous » les emplois d'administration publique. »

Non-seulement le fonctionnaire est nommé, mais il est révocable en thèse générale, parce que, en thèse générale, on ne peut pas admettre que l'agent supérieur qui est responsable, doive nécessairement maintenir en fonctions un agent incapable ou qui résisterait à ses ordres. Ainsi que ferait un ministre avec des préfets qui n'exécuteraient pas ses ordres, qui contrecarreraient l'administration centrale? Il y aurait iniquité à faire du ministre un agent responsable, puisqu'il n'agirait pas comme il voudrait. Et c'est là une des principales prérogatives de la puissance royale, car elle s'applique, comme vous savez, à tous les fonctionnaires, y compris les ministres. Ainsi le pouvoir exécutif en action peut être d'un instant à l'autre destitué par une application de la puissance royale.

Un des plus grands publicistes modernes a fait remarquer que cette facile destitution du pouvoir exécutif agissant est une des conditions essentielles de la monarchie représentative. Si vous consultez l'histoire, en effet, vous trouvez des troubles, de l'agitation, des révolutions même, pour obtenir, ou pour conserver la puissance exécutive, pour l'obtenir ou pour la conserver malgré le Roi ou malgré le vœu public. Le moyen d'arriver à la destitution facile du

pouvoir exécutif a toujours été un des embarras des anciennes constitutions. Aujourd'hui même, vous le voyez, la nomination d'un Président aux États-Unis a été plus d'une fois le sujet non de révolutions, mais d'agitations assez fortes pour effrayer. Dans les républiques suisses cela n'est pas arrivé, d'abord parce que ce sont de très-petits États qui n'ont rien qui soit propre à monter les imaginations, qui soit propre à exiger des candidats de grands sacrifices. Quel est l'habitant de la Suisse qui pourrait donner, je ne dis pas cent mille, mais seulement mille livres pour être fait landamman. C'est plutôt par dévouement qu'on accepte, car la place n'offre pas de grands avantages. Mais, dans un grand État, la question se présente avec des éléments tout à fait différents. Eh bien, dans notre système, l'action directe, immédiate, matérielle, appartient au ministère. Ce sont donc les membres du ministère qui constituent ce degré supérieur de grands fonctionnaires révocables. La royauté a le droit de les destituer, et, au moment même où leur révocation est prononcée, leur autorité devient nulle, parce qu'ils n'ont pas une force propre, parce qu'ils ne sont pas, pour ainsi dire, les maîtres du pays, parce que tous ceux qui leur devaient l'obéissance hiérarchique la doivent à leurs successeurs. Aussi vous n'avez jamais eu en Angleterre rien qui ressemblât à quelque trouble pour que le pouvoir restât à telle ou telle personne. Les questions personnelles perdent ainsi toute leur importance, et l'homme le plus hautement placé dans l'imagination du peuple ne conserve pas cette force

propre qui pourrait le rendre dangereux. L'Angleterre en a fourni un grand exemple. A coup sûr, il y a un général heureux qui était placé très-haut dans l'imagination du peuple, qui aurait été, dans une autre forme de gouvernement, un homme d'une puissance incomparable. Il a été ministre, il a fait un acte pour lequel il faut lui rendre justice, et qui certes vaut bien toutes ses batailles : je veux parler de l'émancipation des catholiques ; et puis, comme étonné de ce pas en avant, il est retombé dans des idées que l'opinion publique ne partage pas; eh bien, il a quitté le ministère et a perdu toute puissance, et bien certainement aujourd'hui, et même lorsqu'il est rentré en Angleterre couvert de lauriers aux yeux du peuple anglais, il n'aurait eu aucune force pour troubler l'ordre établi en Angleterre, parce qu'il est dans l'essence du gouvernement représentatif de ne pas attribuer aux agents du pouvoir cette force personnelle qu'ils obtiennent dans d'autres formes de gouvernement.

Voilà donc comment, en fait, les pouvoirs exécutifs et administratifs sont distribués chez nous. Mais veuillez ne pas l'oublier, la puissance exécutive n'est pas seulement une puissance d'action immédiate, c'est une puissance complexe dont il importe de ne pas perdre de vue les diverses attributions. Ainsi agir en sens propre, c'est-à-dire, exécuter et faire exécuter les lois, pour cela, surveiller les agents, les instruire, les diriger voilà l'action directe, immédiate. Ces agents peuvent se tromper, ils peuvent se tromper volontairement ou involontairement, par

incapacité ou par fraude, par inintelligence ou méchamment; l'agent supérieur a, par la nature des choses, le droit de réformer les actes de ses subordonnés, le droit de ramener les faits de ses subordonnés dans les limites de la loi et de l'intérêt général. Mais non-seulement il a ce droit-là lorsque les subordonnés auront fait un acte contraire aux intérêts publics, mais il a nécessairement ce droit lorsque les subordonnés auront fait quelque tort à des intérêts particuliers. Un préfet dans l'exercice de sa puissance législative déléguée, blesse les intérêts d'un individu, il appartient au ministre de réformer ce qu'il a fait. Enfin si l'agent subalterne poussait le mépris de la loi jusqu'au crime, il est dans le droit de la puissance supérieure de faire toutes les démarches nécessaires pour qu'il soit poursuivi et puni, cela est dans le droit de l'administration. Cette remarque est d'une grande importance. L'administration n'a pas seulement le droit de diriger, d'inspecter, de surveiller, d'instruire, mais le droit de réformer les actes, et, s'il le faut, de faire traduire les agents devant l'autorité compétente.

Et je vais plus loin. Je dis qu'elle a le droit propre de réformer les actes de ses subordonnés. Or cela peut arriver de deux manières. Ou il s'agit d'intérêts généraux, ou il s'agit d'intérêts particuliers. S'il s'agit d'intérêts généraux, l'agent supérieur peut agir *proprio motu*. Ainsi un préfet a fait une chose préjudiciable à la chose publique, l'agent supérieur peut réformer cet acte sans être sollicité par personne. S'il s'agit d'intérêts privés, la partie qui se

croit lésée réclame, l'autorité supérieure examine la réclamation et la repousse ou y fait droit. Enfin il peut arriver une discussion entre deux particuliers : je parle toujours d'actes qui appartiennent à l'administration. Eh bien, il est du droit du ministre d'intervenir et de donner une décision.

Enfin n'oublions pas que, quoique, en général, dans le système français, l'administration soit confiée à des agents uniques, il arrive quelquefois qu'elle est confiée à des corps qui interviennent comme de véritables agents exécutifs et non comme conseils seulement. Ainsi, par exemple, les intendances sanitaires sont des agents collectifs qui agissent comme un individu. Il en était de même lorsque, au lieu de préfet, on avait des administrations départementales. La règle générale aujourd'hui c'est que l'agent administratif et exécutif est un individu, règle qui a, quoi qu'on en dise, ses immenses avantages, surtout parce que la responsabilité morale est très-forte lorsque l'individu agit seul. Mais il y a cependant quelques exceptions.

Voilà le tableau fort abrégé de tout ce qui est employé chez nous pour l'action en matière de puissance exécutive et administrative. Mais j'ai dit que l'action souvent doit être précédée ou suivie d'une délibération d'une certaine nature, que pour cela, la loi a établi des conseils. J'en parlerai dans la prochaine séance.

CENT UNIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Conseil des ministres. — Ancien conseil du Roi. — Conseil d'État. — Rôle important du Conseil d'État sous l'Empire. — Réorganisations diverses du Conseil d'État. — Nécessité incontestée de cette institution : difficultés qne présente son organisation.

MESSIEURS,

La puissance exécutive, l'administration générale de l'État, a souvent besoin de recourir aux conseils dc corps plus ou moins élevés. Nous allons jeter un coup d'œil rapide et général sur cette matière du droit administratif.

Nous avons d'abord le Conseil des ministres. Le nombre des départements ministériels peut varier; mais si chacun formait à lui seul un tout à part, si chaque ministre, renfermé dans sa spécialité, n'avait pas à s'inquiéter de l'administration générale de l'État, et n'y prenait aucune part, nous n'aurions pas ce principe dc l'unité de l'administration que nous avons reconnu utile et nécessaire. C'est par la réunion des chefs des grandes branches de l'administration que cette unité est maintenue, et ce Conseil existe en

fait même dans les pays de gouvernement absolu où les questions de responsabilité ne compliquent pas l'administration. Il y a, en effet, dans chaque branche de l'administration, des questions de détail, de nature diverse, que chaque ministre peut régler seul et dont il n'a pas besoin d'entretenir ses collègues, car ce serait détruire le principal avantage de la division du travail; mais il en est d'autres sur lesquels il faut qu'il y ait concert. Ainsi, par exemple, le ministre des Finances ayant étudié les ressources et les charges de l'État, juge qu'il convient d'augmenter ou de diminuer un impôt, de faire un emprunt ou d'entamer telle ou telle autre grande opération financière: pourra-t-il seul proposer cette mesure, même avec l'assentiment de la Couronne? Non, assurément, car ce n'est pas là un acte particulier, c'est un acte général, ce n'est pas là administrer le département des finances, c'est gouverner l'État. Pour lever un nouvel impôt, en effet, il ne suffit pas de connaître les ressources matérielles, la situation économique du pays, il faut connaître les dispositions du pays, l'effet que produira le nouvel impôt sur notre commerce avec l'étranger. Il en sera de même de certaines mesures que pourrait prendre le ministre de la Guerre; le déplacement d'une partie de l'armée peut causer des inquiétudes et amener des complications politiques très-graves. Il y a donc des questions générales qui sont des affaires de gouvernement et qui intéressent tous les ministres. L'institution d'un Conseil des ministres est donc une institution qui découle de la nature des choses. Dans ce système il n'y a pas un seul

ministre responsable, le pays a pour garantie la responsabilité de tout le Conseil. Aussi y a-t-il des cas où la loi exige formellement que les ordonnances soient contresignées par plusieurs ministres ou par tous. Il y a donc une distinction à faire, distinction trop négligée par les publicistes, entre les actes de pure administration qu'un ministre peut faire seul et les actes de gouvernement pour lesquels il faut la délibération commune.

Dès que les ministres sont réunis, ils forment un corps, une sorte d'assemblée, et voilà pourquoi il y a un président du Conseil spécialement chargé de le convoquer et de diriger ses délibérations.

Une autre assemblée législative, qui a rendu de grands services au pays, c'est le Conseil d'État. Il n'est pas cependant en jouissance paisible de ses attributions. Son existence a soulevé, récemment encore, de grandes discussions, et il y a là, en effet, des questions graves, compliquées, difficiles, qui méritaient peut-être une solution plus directe et plus prompte qu'elles ne l'ont obtenue. Nous avons parlé de la nécessité pour le pouvoir de s'éclairer par des Conseils, lors même qu'il existe une législature organisée; cette nécessité a toujours été reconnue; partout il a existé des corps consultatifs près de la puissance exécutive, sous des formes et des noms divers. En France, avant 1789, il y avait le Conseil du Roi. Le pouvoir monarchique alors était absolu, il rencontrait des simulacres d'obstacles qu'il surmontait avec plus ou moins de facilité, mais il était absolu pour l'administration politique et générale du pays.

Il y avait cependant un Conseil, le Conseil du Roi, pour l'exercice pratique des volontés royales. Le Roi pouvait ne pas le consulter, mais il s'en servait habituellement. Ce Conseil, pour interpréter les lois, les refaisait, en quelque sorte, nommait des juges dans une foule de cas, évoquait des affaires, cassait des arrêts, etc. Aussi se partageait-il en plusieurs sections. L'une, dite Conseil d'État, qui n'avait aucune analogie avec le Conseil d'État de nos jours, était un Conseil de cabinet qui s'occupait surtout des affaires extérieures. Une autre, dite Conseil des dépêches, citée si souvent dans les mémoires du temps, s'occupait de l'administration provinciale. Venaient ensuite le Conseil des finances, le Conseil de commerce; enfin le Conseil des parties ou Conseil privé, qui avait surtout empiété sur le pouvoir judiciaire proprement dit.

On conçoit qu'il dut s'opérer de profondes innovations en 1789, surtout lorsque l'Assemblée constituante eut posé le grand principe de la séparation des pouvoirs. Il n'est pas moins vrai que l'Assemblée posait là le germe d'un nouveau Conseil d'État, en défendant aux tribunaux de s'immiscer dans les affaires de l'administration, car il était facile de prévoir qu'on sentirait bientôt la nécessité pour l'autorité administrative de s'appuyer des lumières d'un Conseil pour l'examen des questions difficiles et importantes qui viendraient à naître.

C'est surtout sous l'Empire que le Conseil d'État grandit et se développa. Le principe avait été posé dans la Constitution consulaire de l'an VIII : « Sous

la direction des Consuls, dit l'article 52, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets des lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. » « C'est parmi les membres du Conseil d'État, ajoute l'article 53, que sont toujours pris les orateurs chargés de porter la parole au nom du Gouvernement devant le Corps législatif. »

Un règlement du 5 nivôse an VIII fixa l'organisation et les attributions de ce Conseil, et établit les deux modes de délibération en sections et en assemblée générale.

Le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X modifia déjà dans ses articles 66, 67, 68, ces conditions d'existence et ces attributions. Enfin vinrent les décrets du 11 juin et du 22 juillet 1806, qui sont le point de départ de l'organisation actuelle, et dont plusieurs dispositions sont encore en vigueur.

Personne n'ignore le rôle important que le Conseil d'État a joué sous l'Empire, et il faut le dire parce que la vérité historique l'exige, il renfermait alors une réunion remarquable d'hommes joignant à de grandes connaissances une expérience consommée dans les affaires. Ce sont eux qui ont préparé la législation qui nous régit. Dans cette œuvre immense, on peut retrouver et suivre les périodes diverses du travail, les principes différents qui ont inspiré successivement les législateurs, suivant le progrès de la puissance impériale, mais elle ne reste pas moins comme un monument impérissable de ce temps si glorieux, et il faut ajouter, pour être juste, que le chef de l'État appor-

tait souvent dans ces discussions les lumières quelquefois si imprévues qui jaillissent du cerveau de l'homme de génie.

En 1814 la Charte ne parlait pas du Conseil d'État, et l'on se trouvait en présence de celui de l'Empire. Il y avait là une question grave qui fut sur-le-champ posée, et, dès le 29 juin 1814, il parut une ordonnance dont le préambule reconnaissait la nécessité d'un Conseil d'État en harmonie avec les changements survenus dans la forme du gouvernement et dans les habitudes du peuple français. Mais ce préambule fut vite mis en oubli, et en 1815 comme en 1814, ce fut une ordonnance qui réorganisa le Conseil d'État. Il y avait là usurpation sur le domaine législatif. L'organisation du Conseil d'État touchait au principe de la responsabilité ministérielle, elle devait donc être réglée par une loi. Quoi qu'il en soit, on maintint à peu près les attributions données au Conseil par le décret de 1806.

Le 19 septembre 1815, une ordonnance institua un Conseil privé « pour discuter devant le Roi des affaires de nature importante, et spécialement celles de haute législation. » Ce Conseil, composé de princes du sang, de ministres et de ministres d'Etat, en nombre indéterminé, ne s'assemblait que par convocation spéciale et ne discutait que les affaires qui lui étaient spécialement soumises.

Une ordonnance du 19 avril 1817 établit des Conseils de cabinet « appelés à discuter, sur toutes les questions de gouvernement, les matières de haute administration ou de législation qui leur seraient

renvoyées. » Ces Conseils étaient composés de tous les ministres secrétaires d'État, de quatre ministres d'État au plus, et de deux conseillers d'État désignés par chaque Conseil.

Le Conseil d'État fut encore réorganisé par l'ordonnance du 26 août 1824 et par l'ordonnance du 5 novembre 1828.

La révolution de 1830 promit une loi organique assurant au Conseil d'État la place qui lui est due. Cette loi est encore à faire. Le projet a été présenté aux Chambres, il renferme les principes de la matière et sera prochainement, sans doute, adopté. Jusque là les choses restent ce qu'elles étaient avant 1830. Deux ordonnances cependant, celles du 26 février et du 21 mars 1831, ont apporté quelques modifications à l'instruction des affaires contentieuses et ont donné notamment la garantie de la plaidoirie orale et de la publicité.

En résumé, l'institution du Conseil d'État est à nos yeux non-seulement utile, mais nécessaire. Dans le gouvernement de l'État, comme dans les affaires humaines en général, il y a deux éléments, l'un politique et variable, l'autre constant, progressif sans doute, mais traditionnel, c'est-à-dire rattachant le présent au passé, c'est le véritable élément administratif. Or les conditions de notre système représentatif veulent que l'autorité royale ne soit pas limitée dans le choix des ministres, ce sera toujours et ce doit être un acte essentiellement politique, et la durée des cabinets ministériels dépend non-seulement de la capacité gouvernementale et administrative des hommes qui les

composent, mais des circonstances politiques. Là est l'élément politique et variable, tel système l'emporte aujourd'hui, tel autre demain, whigs et tories se succèdent au pouvoir : mais faut-il, à chaque changement ministériel, changer de fond en comble l'administration de l'État, l'État doit-il être l'*anima vilis* sur laquelle on fera l'*experimentum*. Non, évidemment, et voilà pourquoi il faut un corps conservateur, composé d'hommes mûris dans les affaires, dans les mains desquels se trouve le dépôt des traditions administratives. C'est là une des raisons principales qui justifient l'institution du Conseil d'État.

Il y en a une autre. Un ministre, quels que soient ses talents, n'est qu'un homme; il n'aura jamais le temps de tout voir et de tout faire par lui-même. L'organisation des bureaux ministériels supplée sans doute à cette insuffisance; il se fait là un travail bien utile et bien peu récompensé, sans gloire, sans éclat, qui a été souvent l'objet d'épigrammes et de railleries imméritées. Le ministre ne pouvant tout voir, tout étudier lui-même, est obligé, dans bien des cas, de s'en rapporter à ses bureaux; il en résulterait pour ceux-ci une sorte d'omnipotence si le ministre ne trouvait une sorte d'égide dans les délibérations du Conseil d'État, souvent facultatives, quelquefois obligatoires.

Enfin, et ceci est encore plus grave, lorsqu'il s'agit de prononcer sur des recours contre des actes administratifs qui ne peuvent être renvoyés aux tribunaux, il faut que l'examen puisse en être remis à un corps

conservateur des traditions et des faits gouvernementaux.

La nécessité de l'institution ne saurait donc être sérieusement contestée. Où git la difficulté? Au fond il n'y a que trois difficultés sérieuses. La première est d'organiser le Conseil d'État de manière à ne point paralyser la responsabilité des ministres, qui est une des bases fondamentales du système représentatif. La seconde est de tracer une limite bien nette entre les attributions administratives contentieuses et les attributions judiciaires proprement dites. Le Conseil d'État est, je crois, revêtu aujourd'hui d'attributions judiciaires qui pourraient être renvoyées aux tribunaux. C'est ce qui fait demander par beaucoup de personnes que le Conseil, pour cette partie de ses attributions, réunisse toutes les conditions d'un tribunal, qu'on y trouve l'inamovibilité et les autres garanties données à la magistrature. Il serait plus simple de renvoyer ces affaires aux tribunaux. Mais quand les questions ne sont pas judiciaires, quand elles sont administratives par leur nature, c'est le Conseil d'État, conseil administratif, qui doit statuer, et peu importe qu'il y ait des intérêts particuliers en conflit, comme, par exemple, s'il s'agit de statuer sur une demande en concession de mine, ce n'est pas là ce qui caractérise la question judiciaire. Mais on voit qu'il y a un triage à faire.

Une troisième difficulté c'est la masse d'affaires qui de toutes les parties du royaume viennent aboutir au Conseil d'État et qui, par suite des progrès de l'industrie, du développement commercial, augmen-

tent constamment. Il y a une différence capitale entre le système judiciaire et le système administratif. Les questions judiciaires se décident presque toujours dans la localité, la plus grande distance qu'elles puissent parcourir est celle du tribunal de première instance à la Cour royale ; il arrive à la Cour de cassation peu d'affaires relativement à la masse générale. Mais le Conseil d'État n'est pas une Cour de cassation, c'est un tribunal d'appel pour tout le royaume en matière administrative. Aussi la masse d'affaires s'augmente-t-elle chaque année, et il y a là une difficulté à laquelle il faut pourvoir, soit en augmentant le nombre des sections du Conseil d'État, soit en recourant dans les localités à un système analogue au système judiciaire, c'est-à-dire en donnant aux autorités locales le droit de prononcer en dernier ressort et en réservant au Conseil d'État le rôle de la Cour de Cassation.

Voilà donc trois points sur lesquels doit s'arrêter l'attention du législateur : 1° que la responsabilité des ministres reste entière ; 2° que le pouvoir administratif n'empiète pas sur le pouvoir judiciaire ; 3° que la masse des affaires ne soit pas au-dessus des forces des hommes chargés de les expédier.

Je ne m'arrête pas à vous expliquer l'organisation des autres Conseils dont la puissance exécutive s'aide et s'éclaire ; je vous renvoie pour cela au droit administratif. Les Conseils de préfecture sont ceux qui jouent le rôle le plus important parce que, dans les matières qu'on appelle contentieuses, ils exercent, en quelque sorte, une juridiction en premier ressort,

ainsi que nous l'avons dit en mentionnant le droit d'appel au Conseil d'État.

Telle est donc la marche que suit la puissance exécutive dans l'exercice de ses attributions propres, soit dans son action, soit dans les délibérations que son action légitime exige. Mais la puissance législative et la puissance exécutive ne forment pas seules l'ensemble du pouvoir souverain de l'État. Il en est une troisième que nous avons souvent mentionnée, c'est le pouvoir judiciaire. Nous nous en occuperons dans la prochaine séance.

CENT DEUXIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Pouvoir judiciaire. — Attributions civiles et pénales. — Difficulté de séparer exactement, en pratique, les attributions du pouvoir judiciaire de celles du pouvoir administratif. — Examen des articles 48, 53 et 54 de la Charte. — Changement important de rédaction dans l'article 63 de la Charte de 1814, devenu l'article 54 de la Charte de 1830. — Comment doit être entendue la phrase : nul ne pourra être distrait de ses juges naturels. — Inamovibilité des juges; exceptions à ce principe. — Grands juges d'Angleterre. — Magistrature française. — Jury. — Publicité des débats judiciaires. — Participation indirecte de la puissance royale au pouvoir judiciaire : nomination des juges; droit de poursuite; droit de grâce. — Droit d'amnistie; à qui doit-il appartenir. — Légitimité et nécessité du droit de grâce et de commutation des peines.

MESSIEURS,

Nous avons déjà expliqué la nature du pouvoir judiciaire. Il ne lui appartient pas de prendre l'initiative sur quoi que ce soit, ni, en conséquence, de prendre aucune délibération générale relativement au gouvernement des affaires sociales; il ne lui appartient pas non plus de se constituer exécuteur proprement dit de la loi et administrateur de l'État. Mais il lui appartient d'intervenir lorsqu'il s'élève une contestation sur les droits appartenant aux ci-

toyens ou à l'État, lorsqu'il s'agit de décider si un fait est ou n'est pas conforme aux principes du droit et si la force publique doit légalement, légitimement, venir au secours de l'un plutôt que de l'autre, soit que la contestation ait lieu entre deux particuliers, soit qu'elle ait lieu entre la société et un simple particulier.

Les attributions du pouvoir judiciaire se distinguent, comme vous le voyez, de celles des autres pouvoirs. Ainsi que nous l'avons dit, son caractère éminent c'est la comparaison des faits particuliers avec la règle générale, soit que la règle générale se trouve dans ce que nous appelons le droit écrit, soit qu'elle se trouve dans les principes généraux du droit. Certainement je n'ai pas besoin de dire à des hommes qui ont déjà étudié le droit que la manière de procéder n'est pas toujours la même et que si, dans certains cas, les tribunaux peuvent s'aider des principes généraux du droit, dans d'autres ils doivent s'en tenir strictement au droit écrit.

Les attributions du pouvoir judiciaire on les divise ordinairement en attributions civiles et en attributions pénales, et les attributions civiles se réfèrent essentiellement soit à l'état des personnes, soit à la propriété des choses, soit à des droits acquis sur les choses ou obligations. Ces trois branches d'attributions civiles et les attributions en matière pénale constituent essentiellement les attributions du pouvoir judiciaire.

Il en est cependant de ces attributions, comme je l'ai déjà fait remarquer pour d'autres branches du droit

général, qu'au fond elles se touchent toutes et que jamais les divisions ne sont rigoureusement vraies. La séparation exacte des attributions du pouvoir judiciaire de celles du pouvoir administratif, je m'empresse de le répéter, est une des choses les plus difficiles à réaliser en droit public pratique. Il y a encore un *desideratum*, même chez nous où cependant ce grand travail a fait plus de progrès que dans beaucoup d'autres pays. J'ai dit en parlant du conseil d'État que, à mon sens, s'il agit dans le plus grand nombre de cas comme conseil administratif, comme un complément de l'action administrative, il y a des cas où il décide de véritables questions judiciaires. Alors la question peut être de savoir s'il convient que ces questions lui soient dévolues ou s'il ne vaudrait pas mieux qu'elles fussent renvoyées aux tribunaux, s'il est bien qu'il agisse aujourd'hui comme conseil, demain comme tribunal. Ce sont là des questions spéculatives dignes sans doute de la plus haute attention, mais c'est en même temps un fait qui prouve combien l'exacte séparation des attributions administratives d'avec les attributions judiciaires est délicate et difficile.

Quoi qu'il en soit, il est, à mon avis, irrécusable qu'il existe un troisième pouvoir dans l'État, le pouvoir judiciaire, ayant ses attributions propres, son domaine à lui, domaine dans lequel il exerce le même droit de pouvoir indépendant qu'exercent dans le leur les deux autres pouvoirs. La Charte dit : « Article 48. Toute justice émane du Roi ; elle s'ad» ministre en son nom par des juges qu'il nomme

» et qu'il institue. — Article 53. Nul ne pourra être
» distrait de ses juges naturels. — Article 54. Il ne
» pourra, en conséquence, être créé de commissions
» et de tribunaux extraordinaires à quelque titre et
» sous quelque dénomination que ce puisse être. »
Voilà les dispositions fondamentales.

La première, j'ai eu déjà occasion de le dire, la première qui porte : *Toute justice émane du Roi*, n'est évidemment qu'une phrase historique. Dire aujourd'hui : *Toute justice émane du Roi* veut dire : il n'y a de légitime dans la société que la justice publique, il n'y a de légitime que la justice sociale; les justices particulières, justices féodales, justices seigneuriales sont à jamais bannies du sol de la France, ce grand acte, l'administration de la justice, est un fait du pouvoir national.

Elle *s'administre en son nom*; c'est encore une expression qui n'est pas rigoureusement exacte, ou, pour mieux dire, le mot *administrer* ne doit pas être pris là dans le sens qui pourrait s'offrir le premier à l'esprit du lecteur. Sans doute tous les jugements portent l'intitulé que vous connaissez, c'est la formule exécutoire, c'est la formule de la puissance exécutive. Ainsi la justice s'administre au nom du Roi, c'est-à-dire que les délibérations de la justice se réalisent et s'appliquent par l'action du pouvoir exécutif. Mais quant à l'administration de la justice en elle-même, quant à la déclaration du droit, c'est le fait du pouvoir judiciaire, nul n'y intervient; c'est ce fait dont le pouvoir judiciaire ne doit compte à personne, c'est le fait sur lequel tout juge a droit

de répondre comme une cour répondait au lieutenant de Napoléon, qui lui reprochait de ne pas avoir prononcé un jugement capital dans certaine affaire. « La cour ne doit compte de ses jugements qu'à Dieu et à sa conscience. » Sans doute tout homme répond aussi de ses actes devant l'opinion publique, mais de responsabilité légale il n'y en a pas, et il ne peut pas y en avoir. Pour le pouvoir judiciaire cependant il y en a dans certains cas bien déterminés par la loi, mais jamais dans ce qui concerne le bien ou mal jugé.

Ainsi *toute justice émane du Roi*, c'est-à-dire qu'il n'y a plus de justices particulières, qu'il n'y a qu'une seule justice, la justice publique, la justice sociale. *Elle s'administre en son nom*, oui les décisions indépendantes émanées du pouvoir judiciaire, c'est le pouvoir exécutif qui a mission de les soutenir, c'est le pouvoir exécutif qui a mission de prêter main forte au droit.

« Nul ne pourra être distrait de ses juges naturels. — Il ne pourra en conséquence être créé de commissions et de tribunaux extraordinaires. » En 1830, on a ajouté : « à quelque titre et sous quelque dénomination que ce puisse être. » La Charte de 1814, article 63, plaçait là une limitation en faveur d'une institution qui certes ne méritait pas cet honneur, je veux parler des cours prévôtales. « Ne sont pas comprises sous cette dénomination les juridictions prévôtales, si leur rétablissement est jugé nécessaire. » Les cours prévôtales, en effet, ont eu encore un moment d'existence et une malheu-

reuse célébrité sous la Restauration. Les cours prévôtales ont disparu de la Charte de 1830.

Ainsi donc, nul ne peut être distrait de ses juges naturels. Mais il ne faut pas, habitués comme nous le sommes, dès qu'on nomme le pouvoir judiciaire, à porter nos regards sur l'ensemble des tribunaux ordinaires civils et criminels, il ne faut pas croire que par les mots *juges naturels* on doive entendre exclusivement ces mêmes tribunaux communs au civil et au criminel. Évidemment le législateur n'ayant pas voulu renverser ce qui existait, ayant dit, au contraire, à l'article 59 de la Charte : « Le Code » civil et les lois actuellement existantes qui ne sont » pas contraires à la présente Charte restent en » vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé, » le législateur a voulu entendre par juges naturels les juges appropriés aux différentes matières. Ainsi un garde national, en tant que garde national, est traduit devant son juge naturel, le conseil de discipline ; le militaire a son juge naturel dans le conseil de guerre, le marin dans le tribunal maritime, le civil dans les tribunaux civils, et ainsi de suite. Qu'a-t-on donc voulu dire en disant que nul ne pourra être distrait de ses juges naturels? On a voulu proscrire les juges extraordinaires, quel que fût leur nom, commissions, cours spéciales ou autres, les juges constitués *post factum*, constitués *ad hoc*, pour juger dans tel ou tel cas, pour s'emparer des accusés, quelle que fût d'ailleurs la juridiction naturelle à laquelle ils appartenaient. Mais vous ne pourriez pas sérieusement admettre qu'il fût conforme à l'article 53 de

la Charte, de renvoyer l'armée toute entière devant la cour d'assises; ce serait la conséquence forcée si, par juges naturels, on entendait les juges ordinaires. Or, sans doute, il n'y a pas d'homme qui pût affirmer sérieusement que, tant qu'il y aura une armée, il n'y aura pas des tribunaux militaires, que ces corps armés, qui se trouvent placés dans des circonstances tellement différentes de celles des autres citoyens, ne doivent pas être soumis à une discipline bien autrement sévère que les autres citoyens, et vous ne pourrez pas imaginer que, l'armée étant en même temps un corps mobile, un corps pouvant se mouvoir par masses, non-seulement dans l'intérieur de l'État, mais même hors des frontières, on doit, si un crime se commet, renvoyer les soldats coupables devant les juges civils, ce serait dissoudre la force publique. Donc tant que vous aurez une armée, vous aurez une juridiction militaire.

C'est donc, comme vous voyez, une phrase qu'il faut prendre dans un sens plus large que celui qu'on serait tenté de lui donner au premier abord. Nous avons les juges communs à tout le monde, et puis il y en a d'autres qui sont appropriés à certains faits et à certaines qualifications de personnes : les unes plus ou moins durables, les autres plus ou moins momentanées. Le citoyen qui endosse l'habit de garde national se trouve par ce fait soumis à une certaine juridiction, hors de là, il appartient à la juridiction ordinaire. Le militaire quitte l'armée et rentre dans la vie civile, il est soumis à la juridiction ordinaire ;

mais tant qu'il est au service il appartient à la juridiction militaire.

Sans doute il y aurait ici des distinctions à faire; on pourrait peut-être demander une séparation plus rationnelle des délits militaires. Je ne veux pas affirmer que notre législation ait atteint le degré de perfection dont elle est susceptible, je suis convaincu du contraire; je suis convaincu que la législation militaire est susceptible de grandes réformes, non seulement dans l'intérêt de tous, mais dans l'intérêt même des hommes qui constituent l'armée de terre et de mer; car si, d'un côté, la société a le droit de les soumettre à une discipline plus sévère, d'un autre côté, eux aussi ont le droit d'être protégés comme les autres citoyens. Je suis donc convaincu que l'une et l'autre législation ont besoin d'obtenir et obtiendront un jour des réformes essentielles, c'est uniquement du principe que nous nous occupons ici.

L'organisation judiciaire, je n'entreprendrai point d'en faire ici un tableau, l'enseignement de la procédure civile, de l'instruction criminelle, a sans doute été précédé des notions nécessaires pour vous expliquer quelle est l'organisation d'un bon système judiciaire, soit en matière civile, soit en matière criminelle. Mais nous rappellerons les bases de cette organisation qui sont textuellement consignées dans la Charte, ces bases fondamentales que le législateur a voulu fixer dans la loi constitutionnelle elle-même. Ces bases sont aux articles 49, 50, 51, 52, 55, 56 et 59 de la Charte.

Le premier porte que « Les juges nommés par » le Roi sont inamovibles » inamovibles en général, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas être révoqués *ad libitum* par la puissance royale. C'est là la règle générale de notre droit public ; en général le juge est inamovible en France. Cette règle a des exceptions. Par exemple, les juges de paix, d'après l'article 52 de la Charte elle-même, ne sont pas inamovibles. Pour les juges des tribunaux de commerce il se fait une rotation, de même dans les tribunaux militaires. Mais tout en tenant compte de ces exceptions, la règle générale est l'inamovibilité des juges ; c'est là, dans notre système, une des bases fondamentales d'une existence propre et de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Je dis dans notre système. Je ne veux pas rechercher ici si cette base-là ne pourrait pas être suppléée par telle ou telle autre, je dis que c'est là une base fondamentale de notre système. L'Angleterre a fait avant nous, et il est juste de profiter de son expérience, elle a fait avant nous l'expérience des deux systèmes. Il n'y a pas longtemps que le juge anglais est inamovible ; auparavant, lorsqu'on ne s'était pas encore rendu un compte exact de l'existence et des attributions de ce pouvoir de l'État, les juges étaient regardés, en quelque sorte, comme les serviteurs de la couronne ; ils pouvaient être destitués à volonté, et il n'y a pas longtemps que je vous ai cité ici un essai de séduction et de corruption sur les juges anglais, que l'on menaçait de destitution. Aujourd'hui le juge anglais n'est plus destituable à volonté, il est

nommé pour rester tant qu'il se conduira bien, et pour le destituer, s'il se conduit mal, il faudrait un jugement du Parlement. Il est donc non révocable, il n'y a pas d'exemple du contraire, et l'histoire nous apprend que l'esprit de la judicature anglaise est changé depuis lors; elle a acquis de plus en plus les qualités qui doivent distinguer le pouvoir judiciaire, l'élévation des sentiments, l'indépendance des opinions, elle a résisté à toutes les séductions. Sans doute, ce sont des hommes dont les opinions peuvent être quelquefois erronées, les préjugés peuvent être quelquefois enracinés, les passions quelquefois éveillées. Mais quand, dans l'histoire, on compare les juges anglais de l'ancien temps à ceux du nouveau, on est contraint de rendre justice aux derniers.

Il est vrai, car avant tout il ne faut pas dissimuler, il est vrai, que la constitution du pays à cet égard n'est pas exactement la même. En Angleterre il y a douze juges, ce qu'on appelle les grands juges anglais. Trois tribunaux, composés chacun de quatre juges, Échiquier, Banc du Roi, Common pleas. Ces douze juges, en conséquence, occupent une position sociale éminente, par cela seul qu'il n'y en a que douze. Leurs émoluments les placent non-seulement au-dessus du besoin, mais au-dessus des tentations, cinq, six, sept mille livres sterling (125, 150, 175 mille francs). Aussi jouissent-ils dans le pays d'une haute considération. Quand les Assises s'ouvrent, l'arrivée du juge chargé de les tenir est une espèce d'événement. Toutes les notabilités du pays, fonctionnaires et habitants, vont au-devant de lui

pour honorer en sa personne le représentant de la justice. Par la même raison, il n'y a guère de promotions dans l'ordre judiciaire anglais, parce que, je le répète, ils ne sont que douze et qu'il n'y a guère de hiérarchie. Il y a bien dans les trois tribunaux un président, ce qu'ils appellent un *chief justice*, ou premier baron de l'Échiquier, mais la différence entre le simple juge et le président est peu de chose, et d'ailleurs l'usage n'est pas de faire passer le juge à la place du président quand elle devient vacante. Il n'y a donc pas ce mouvement perpétuel de déplacements et de promotions qu'il y a chez nous.

Chez nous, le royaume est couvert de juges; tout arrondissement a un tribunal, et il faut le dire à la gloire de la magistrature française, contre laquelle la calomnie, même la plus dévergondée, n'a jamais osé élever un soupçon, c'est peut-être la magistrature de l'Europe qui a la réputation d'incorruptibilité la mieux établie. Et cependant il y a des juges qui ne reçoivent pas plus de 1,800 francs de traitement, et les premiers magistrats de France, les membres de la Cour de cassation ont à peine 500 livres sterling, le dixième ou le douzième du traitement d'un juge anglais; ils ont par an ce qu'un juge anglais a par mois. Or l'inamovibilité est ici en principe général, mais il y a des promotions, des déplacements, des changements de siége et avancements en rang. Tous les tribunaux ne sont pas de même classe, de sorte qu'il suffit de changer de siége pour être un peu mieux placé; c'est là un affaiblissement du principe d'inamovibilité; le juge peut avoir

besoin de tourner ses regards vers le pouvoir, tandis que là où, avec l'inamovibilité, est combinée l'immobilité, cela n'existe pas.

Les articles 50, 51 et 52 de la Charte ne sont pas, au fond, des dispositions nouvelles; ils se bornent à dire que ce qui existait est maintenu. « Article 50.
» Les cours et tribunaux ordinaires actuellement
» existants sont maintenus; il n'y sera rien changé
» qu'en vertu d'une loi. — Article 51. L'institution
» actuelle des juges de commerce est conservée. —
» Article 52. La justice de paix est également con-
» servée. Les juges de paix, quoique nommés par le
» Roi, ne sont point inamovibles. »

L'article 56 est d'une haute importance. « L'ins-
» titution des jurés est conservée. Les changements
» qu'une plus longue expérience ferait juger néces-
» saires, ne peuvent être effectués que par une loi. »
C'est là une disposition précieuse, car dans l'institution des jurés, dans son existence ou dans son abandon, il n'y a pas seulement une modification dans l'organisation judiciaire, c'est un changement complet de système, c'est l'existence ou l'abandon d'une des garanties fondamentales des libertés publiques. Ainsi il était capital que l'existence du jury fût maintenue par une disposition de la Charte constitutionnelle.

Nous avons parlé avec assez de détails du jury, lorsque nous avons parlé des services exigés des citoyens et de la chose publique, et je ne m'y arrêterai pas davantage.

L'article 55 contient également une garantie capi-

tale qu'on doit se réjouir de voir consacrer par une disposition de la Charte, c'est la publicité des débats. « Les débats seront publics en matière criminelle, à » moins que cette publicité ne soit dangereuse pour » les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par » un jugement. » On ne voit pas pourquoi le législateur a mis cette restriction : *en matière criminelle*. Cette remarque, d'ailleurs, n'a pas grande importance pratique ; lorsque les débats sont publics en matière criminelle, il n'y a rien à redouter. Probablement le rédacteur de la Charte a été retenu par une crainte, c'est que, en réalité, tous les débats ne sont pas publics en matière civile. Vous savez, entre autres, que la preuve testimoniale en matière civile ne s'administre pas en séance publique. Si vous demandez cinq francs de dommages-intérêts devant un tribunal de police à la suite d'une contravention à votre charge, vous aurez un débat, vous ferez comparaître des témoins qui déposeront en public. Si vous demandez 500,000 francs directement en matière civile, vous ne ferez pas entendre les témoins publiquement ; si vous agissez par la voie criminelle, vous pourrez faire entendre des témoins, vous ne le pourrez pas si vous agissez par la voie civile. Il n'y a aucune raison à donner de cette différence, c'est un tribut payé à de vieux usages. On dit qu'il ne faut pas donner de publicité aux affaires de famille. Singulier secret, vraiment, lorsqu'un moment après l'avocat de la partie adverse vient conter tout haut ces affaires. Les témoins, dit-on encore, craindraient de déposer. Et ils ne le craignent pas en matière criminelle. Il n'y a au fond aucune

raison plausible à donner, à mon avis. Aussi dans un pays voisin, qui a conservé la législation française, mais a apporté surtout au code de procédure civile des modifications utiles, l'enquête se fait devant le tribunal en matière civile comme en matière criminelle, et cela n'a présenté aucun de ces inconvénients qu'on a tant redoutés, quoi qu'il se soit déjà écoulé seize ans depuis le temps dont je parle.

Telles sont les dispositions fondamentales, les garanties capitales données par la Charte relativement au pouvoir judiciaire. Il nous reste maintenant à examiner la part que la puissance royale a relativement au pouvoir judiciaire. Or, le pouvoir royal participe aussi d'une manière indirecte à la puissance judiciaire, d'abord par la nomination des juges (article 48 de la Charte), secondement par le droit de poursuite, troisièmement par le droit de grâce que la Charte lui attribue dans l'article 58 : « Le Roi a le » droit de faire grâce et de commuer les peines. »

Je dis premièrement par la nomination des juges. Les juges sont nommés et institués par le Roi. C'est là la règle générale, mais cette règle générale, comme celle de l'inamovibilité, admet cependant quelques exceptions quand vous prenez le mot juge dans toute son étendue; ainsi dans les juridictions militaires, dans la garde nationale, dans les tribunaux de commerce, il y a des modifications au principe de la nomination par le Roi. Les uns sont nommés par rang d'ancienneté ou par tour de service, les autres sont nommés sur une liste de notables commerçants, par

voie d'élection. Il y a donc des modifications, mais la règle est générale pour les juridictions ordinaires.

J'ai dit, en deuxième lieu, le droit de poursuite, et je prends ici ce mot dans un sens tout à fait général. Il existe près des tribunaux une autorité, le ministère public, qui appartient à la puissance royale. Le ministère public ne fait pas partie du pouvoir judiciaire, aussi lui manque-t-il le cachet distinctif de l'inamovibilité ; il est révocable comme le préfet et le sous-préfet. Il a des attributions diverses, droit de poursuite en matière criminelle, obligation de venir au secours des faibles, même en matière civile. Ainsi un homme a le malheur d'être en état habituel de démence, de fureur, ou d'imbécilité, le ministère public peut provoquer l'interdiction, même en l'absence de fureur, s'il n'y a pas de parents, et cela non-seulement dans l'intérêt de la société, mais dans l'intérêt de l'individu lui-même. Le ministère public est entendu quand il s'agit de mineurs, de femmes mariées, de corps moraux, de communes, c'est un poids mis dans la balance en faveur du faible ; il plaide pour eux devant le pouvoir judiciaire, qui, dans son indépendance, admet ou rejette, car vous savez que le ministère public ne peut que requérir ou conclure ; il est donc partie. Tant qu'il ne fait que cela, il est dans ce que j'appelle le droit de poursuite. Il poursuit les déclarations de droit qu'il croit conformes à la justice. Le jugement est-il prononcé, alors il prend un autre rôle, alors il se charge de l'exécution. Il a demandé, a-t-il obtenu

d'une manière ou d'autre, il fait exécuter. Voilà comment la puissance exécutive se lie au pouvoir judiciaire. Le ministère public peut même, vous le savez, recourir à l'autorité judiciaire supérieure, indépendamment de tout intérêt actuel, dans l'intérêt de la loi, comme on dit. S'il croit erronée l'opinion des juges, il peut, dans les formes tracées par la loi, déférer le jugement au pouvoir supérieur. Mais là encore il ne peut que requérir.

C'est ainsi que le pouvoir exécutif intervient dans les actes qui préparent les jugements ou dans les actes nécessaires pour l'exécution des jugements.

Enfin le dernier droit, c'est le droit de grâce. Le droit de grâce présente quelques questions très-graves. Et d'abord nous avons parlé du droit de poursuite. Mais la poursuite est-elle un droit, une faculté, ou est-elle obligatoire? En d'autres termes le droit du *noli prosequi*, reconnu en Angleterre à la Couronne, ce pouvoir appartient-il au gouvernement chez nous. Enfin, si vous voulez que je traduise encore ma pensée en d'autres termes qui nous sont plus familiers, le gouvernement a-t-il le pouvoir d'amnistier avant jugement? Des faits arrivent qui ordinairement sont déférés aux tribunaux criminels. Les faits même sont déférés aux tribunaux, les personnes sont traduites devant la justice; peut-on arrêter l'action du pouvoir judiciaire, et, si cela se peut, à qui appartient ce pouvoir? ce qui veut dire en d'autres termes, faut-il pour cela une loi ou une ordonnance? Si l'action judiciaire est épuisée, si la con-

damnation est prononcée, qu'y a-t-il de possible? Il n'y a de possible que la remise de la peine en tout ou partie, c'est la grâce ou la commutation.

Or la première question est une de ces questions sur lesquelles les avis ne sont pas uniformes. Vous savez sans doute qu'elle a été débattue tout récemment. Y a-t-il droit d'amnistie, et à qui appartient ce droit? L'opinion qui exige une loi se fonde essentiellement sur un article de la Charte : « Le Roi fait les » ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, » *sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-* » *mêmes, ni dispenser de leur exécution.* » Or, dit-on, une amnistie est un moyen de suspendre l'exécution des lois et ne peut se faire que par une loi. C'est là, je crois, en droit positif, un des arguments les plus forts parmi ceux qu'on a fait valoir. Dans l'autre système on allègue avant tout les faits. En réalité, il est incontestable qu'il y a eu des amnisties par ordonnance, même après la révolution de Juillet, sans aucune réclamation. On ajoute que le droit de poursuite a été donné au pouvoir social dans l'intérêt de la société elle-même. On ne poursuit pas pour poursuivre, la justice sociale n'est pas la justice morale, n'est pas la justice éternelle, ce n'est pas une justice d'expiation, mais une justice qui a pour but immédiat l'avantage de la société. Ainsi s'il est vrai, d'un côté, que la justice sociale ne peut à aucun prix, sans se dénaturer, s'écarter des bases de la justice morale, d'un autre côté, il n'est pas nécessaire qu'elle les applique rigoureusement lorsqu'elle n'y a pas d'intérêt. Ainsi, combien de faits immoraux

dont la société ne prend aucune connaissance parce que la poursuite de ces faits serait plus nuisible qu'utile! Si c'est là le principe de la poursuite sociale, il en résulte comme conséquence que, même dans les cas particuliers, lorsque le pouvoir croit qu'il n'est pas utile de poursuivre, il peut arrêter les poursuites déjà commencées.

Je ne me charge nullement de vider la question, mais on pourrait ajouter un autre argument, un argument pratique. Il faut songer non-seulement aux intérêts généraux, mais aussi à l'intérêt des prévenus et des accusés. On peut bien ne pas rendre leur condition meilleure, mais l'équité veut avant tout qu'on ne puisse pas la rendre moins bonne Or, quand le gouvernement délibère sur une amnistie, le public le sait ou ne le sait pas, et quelle que soit sa délibération, quand même le public la connaîtrait, cette délibération de la partie poursuivante n'a aucune influence sur le pouvoir judiciaire. Lorsqu'on procède par loi, au contraire, il faut porter la question devant des assemblées délibérantes, la question doit être débattue publiquement. Or que dira-t-on pour savoir si l'amnistie sera ou non accordée? On discutera sur les faits mêmes de l'accusation, sur l'intérêt que les prévenus peuvent ou non mériter. Qu'arrivera-t-il donc si l'amnistie est refusée par l'assemblée délibérante? c'est que probablement il se sera manifesté dans l'opinion de la majorité une grande défaveur pour les personnes accusées. Et alors ces personnes paraîtront devant le pouvoir judiciaire sous le poids de cette opinion défavorable, et cela avec toute

l'influence et l'autorité morale des assemblées délibérantes.

D'un autre côté, il est vrai, on peut ajouter pour l'opinion qui exige une loi que c'est un grand pouvoir que celui qu'on a reconnu à la couronne d'Angleterre par le *noli prosequi*, que celui de pouvoir arrêter le cours d'une procédure criminelle.

Voilà les raisons pour et contre. Le droit en lui-même ne peut être, à mon avis, sérieusement contesté. Aucune société du monde ne peut se priver d'interrompre une procédure, qui lui serait nuisible ou qui n'aurait aucun avantage pour elle. Car, encore une fois, il est de la nature de la justice sociale de n'être pas une justice expiatoire, mais de procéder selon l'intérêt de la société elle-même. Reste donc la question de savoir quel est le pouvoir qui peut faire une amnistie. Je vous ai indiqué les arguments produits de part et d'autre, j'en ai ajouté un qui n'avait pas été présenté, mais qui, je crois, a de l'importance.

Quant au droit de grâce, il appartient à la puissance royale par une disposition formelle de la Charte. « Le roi a le droit de faire grâce et celui de commuer les peines. » Le droit de grâce a été l'objet de beaucoup d'attaques de la part de nombreux publicistes qui raisonnaient ainsi : « Ou la loi est bonne » ou elle est mauvaise, si elle est bonne il faut l'appliquer, si elle est mauvaise il faut la révoquer. » Ou la grâce répare une injustice et elle est insuffisante, ou elle ne répare pas une injustice et elle » ne doit pas avoir lieu. »

Eh bien, c'est là un pur sophisme, c'est une preuve

nouvelle que, même dans les questions d'application, on se trompe, et souvent, lorsqu'on n'a pas soin de remonter laborieusement aux principes. Si on s'était rendu un compte exact de ce que c'est que la justice sociale, l'argument n'aurait pu être sérieusement produit. Car dans le droit de grâce il y a plusieurs éléments. Avant tout l'application de la peine ou sa durée peut-elle être nuisible à la société elle-même? La société a le droit de la faire cesser, toujours par ce principe constant que la justice sociale n'est pas une justice d'expiation, qu'elle ne peut pas, encore une fois, s'écarter des principes du juste et du bien, mais qu'elle n'est tenue de les appliquer que dans les limites de son intérêt, sans cela il faudrait ajouter bien des articles au code pénal. Donc toutes les fois que la continuation de la peine peut-être nuisible à la société ou ne pas lui être utile, la société a dans le premier cas l'obligation, et dans le second cas le droit de la faire cesser.

En second lieu, la justice humaine, quelle que soit son organisation, peut-elle s'élever à la hauteur de la justice morale, peut-elle s'écrier : « Et moi aussi » je suis infaillible et impeccable. » Cet orgueil ne lui appartient pas, elle n'est ni infaillible, ni impeccable. Mais il est cependant dans la condition des choses humaines que toute chose ait un terme, une fin. Lorsqu'un homme a épuisé tous les dégrés de juridiction, que faire? Il faut que la justice s'arrête, le pouvoir judiciaire a épuisé ses moyens, et cependant il peut-être constant, notoire, ou il peut le devenir après coup, que l'action de la justice s'est

égarée ou, du moins, a été exagérée. Si vous en faisiez un moyen ordinaire de recours, pas un procès qui pût finir. Mais, quand il s'agit de faits qui peuvent porter aussi gravement atteinte aux droits d'un individu, qui peuvent produire tant de maux particuliers, faut-il, de gaîté de cœur, se priver des moyens de réparation extraordinaires. C'est là le droit de grâce. Il a donc deux sources également légitimes l'une et l'autre : l'une remonte à ce principe que la justice sociale est un moyen et non une nécessité ; c'est un moyen qui ne doit être exercé que dans les limites du juste et du vrai, mais c'est un moyen; or quand ce moyen n'est plus nécessaire, le pouvoir social a le droit de le faire cesser. La deuxième raison c'est que la justicc humaine n'est pas infaillible et que, cependant, il faut une fin à tout et que le pouvoir social ne doit pas se priver du moyen de réparer un mal. Par cette raison, non-seulement le droit de grâce n'a rien d'illégitime, mais il faut affirmer que toute justice sociale où n'existe pas le droit de grâce est une justice téméraire, orgueilleuse, immorale.

Il est donc nécessaire que ce droit existe. Sans doute, il est également nécessaire qu'on n'en abuse pas, on peut en abuser comme de tous les droits possibles. C'est alors une question de garantie, de responsabilité. Il est bien plus facile encore d'abuser d'une arméc, d'un grand trésor, ou du droit de poursuite que du droit de grâce. Cependant personne ne s'avise de dire : point d'armée, point de trésor, point de police, etc. Il faut des garanties pour les uns comme pour

les autres ; c'est une question de responsabilité dans un cas comme dans l'autre. Tout se résume dans ces deux mots garantie et responsabilité.

Ainsi maintenant que nous avons vu comment sont distribués les trois pouvoirs, comment le pouvoir royal participe à la fois des trois pouvoirs et sert d'engrenage à la machine politique, il nous reste à voir comment cette action s'exerce par ses agents supérieurs, c'est dire qu'il nous reste à nous occuper de la grave question de la responsabilité ministérielle.

CENT TROISIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Serment imposé à la royauté. Déclaration de Louis XVIII; serment prêté à Reims par Charles X; serment prêté par Louis-Philippe devant les Chambres. — L'inviolabilité du Roi trouve son complément et sa garantie dans la responsabilité ministérielle. — La responsabilité légale des agents du pouvoir n'a rien que de rationnel. Tout l'édifice constitutionnel repose sur cette garantie. — Danger plus grand d'abus dans le pouvoir exécutif que dans le pouvoir législatif ou dans le pouvoir judiciaire. — Nécessité de concilier avec des garanties sérieuses pour le pays l'indépendance dont il a besoin dans la sphère de ses attributions.

Messieurs,

Il fallait des garanties pour l'exercice des pouvoirs confiés à la royauté par la Charte, et notamment pour le pouvoir exécutif; il en fallait dans l'intérêt des citoyens et dans l'intérêt de la Couronne elle-même, dont les agents auraient pu abuser de leur pouvoir. La Couronne elle-même doit au pays la garantie du serment. « Le roi et ses successeurs, dit l'article 65 » de la Charte, jureront à leur avénement, en pré- » sence des Chambres réunies, d'observer fidèlement » la Charte constitutionnelle. » Il y a ici une grande innovation historique. La Restauration avait ressuscité l'ancienne coutume du sacre dans l'église de

Reims, et c'était dans cette cérémonie que le serment devait être prêté. Louis XVIII ne prêta pas de serment officiel, mais voici ce qu'il disait à la Chambre le 4 juin 1814, en terminant la lecture du préambule de la Charte constitutionnelle : « Sûr de nos intentions, fort de notre conscience, nous nous engageons, devant l'Assemblée qui nous écoute, à être fidèle à la Charte constitutionnelle, nous réservant d'en jurer le maintien, avec une nouvelle solennité, devant les autels de celui qui pèse dans la même balance les rois et les nations. » Charles X, lors de la solennité de son sacre, prêta serment en ces termes : « En présence de Dieu, je promets à mon peuple de maintenir et honorer notre sainte religion, comme il appartient au roi très-chrétien et au fils aîné de l'Église, de rendre justice à tous mes sujets, enfin de gouverner conformément aux lois du royaume et à la Charte constitutionnelle que je jure d'observer fidèlement : qu'ainsi Dieu me soit en aide et les saints Évangiles. »

Louis-Philippe a prêté le serment constitutionnel devant les Chambres, et conformément à l'article 65 de la Charte, le 9 août 1830, en ces termes : « En présence de Dieu, je jure d'observer fidèlement la Charte constitutionnelle, avec les modifications exprimées dans la déclaration, de ne gouverner que par la loi et selon les lois, de faire rendre bonne et exacte justice à chacun selon son droit, et d'agir en toutes choses dans la seule vue de l'intérêt, du bonheur et de la gloire du peuple français. »

La garantie capitale, quant à l'exercice du pouvoir exécutif et administratif, se trouve dans le principe fondamental de la responsabilité des agents du pouvoir exécutif, et, en particulier, des ministres. C'est une des bases de notre système. La personne du Roi est inviolable, cette inviolabilité trouve à la fois son complément et sa garantie dans la responsabilité ministérielle. L'inviolabilité de la personne du Roi sans la responsabilité des agents serait le pouvoir absolu. Il n'y a rien d'irrationnel dans cette responsabilité des agents. Les agents du pouvoir exécutif sont des êtres raisonnables et libres, nul n'est forcé d'être ministre ni d'apposer son contre-seing sur un acte du Roi qu'il croirait funeste ou illégal. Dès lors l'homme qui, étant ainsi libre de son action, étant maître d'accorder ou de refuser son consentement, l'accorde à un acte contraire à la loi ou aux intérêts du pays, cet homme foule volontairement aux pieds les lois, et il n'y a rien que de très-rationnel à ce qu'il soit responsable de cet acte. Quand on a parlé d'un ministre comme d'un instrument, on s'est écarté de la réalité des choses. Il est libre de déposer la robe ministérielle et, comme il fait presque toujours partie d'une Chambre, il peut y venir combattre cet acte funeste au pays. Ainsi, quand même une partie de la responsabilité morale devrait peser ailleurs, il ne peut échapper à la responsabilité légale, il est codélinquant et complice, mais codélinquant et complice d'une nature particulière, parce que, s'il ne signait pas, l'acte serait impossible.

Cette garantie est éminemment nécessaire, car tout

l'édifice du système représentatif s'écroulerait à peu près complétement si elle disparaissait. Il y a entre les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, une différence essentielle, au point de vue des dangers qu'un abus de pouvoir peut faire courir aux libertés publiques et aux intérêts du pays. Le pouvoir législatif trouve des limites à son omnipotence et offre des garanties par la nature de ses attributions, car il s'occupe essentiellement de questions générales; dès lors son action ne se dirige pas sur des individus connus et désignés. Il est dans la nature de l'homme de céder trop facilement à une mauvaise passion, et l'on conçoit qu'un agent du pouvoir exerce un acte de vengeance contre un individu qu'il connaît; mais une assemblée n'érige pas facilement une mauvaise passion en principe. On a bien vu des lois iniques, mais c'était à des époques tout à fait anormales, ou bien lorsque l'organisation du pouvoir législatif avait été altérée, par exemple, lorsqu'il n'y avait plus de contrôle d'une Chambre sur l'autre. Il y a bien, sans doute, le danger que le pouvoir législatif demeure quelquefois trop étranger aux faits particuliers et devienne par là même injuste. Mais la loi peut être adoucie dans l'exécution, tandis que le pouvoir exécutif peut dénaturer une bonne loi.

D'autres garanties résultent de l'organisation en deux Chambres d'origine différente, et qui se contrôlent l'une l'autre. D'ailleurs, les actes du pouvoir législatif ne peuvent pas s'improviser comme ceux du pouvoir exécutif, ils sont connus et discutés d'avance.

Le pouvoir judiciaire n'est pas appelé à statuer d'une manière générale, et, s'il déclarait une iniquité, ce ne serait jamais à son profit, ce serait au profit d'autrui. A cette garantie, qui résulte de sa nature, il faut ajouter celles qui résultent de son organisation, soit des divers degrés de juridiction, soit de la publicité des débats, soit de ce que le pouvoir judiciaire ne peut exercer aucune action initiale, et ne peut agir que lorsqu'on a recours à lui.

Il est donc évident que, sous le point de vue des tentations de mal faire, le pouvoir exécutif est celui qui offre le plus de dangers. C'est lui qui dirige et commande les forces militaires, qui manie les deniers de l'État, qui applique les lois, si l'on peut s'exprimer ainsi, chose par chose et homme par homme. Il fallait donc, contre les abus possibles de ce pouvoir, contre ses erreurs, une garantie plus forte qu'il n'était nécessaire à l'égard du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire. Sans doute, dans la sphère de ses attributions, il a besoin d'indépendance ; autrement la séparation des pouvoirs disparaîtrait. Mais cette indépendance doit se concilier avec des garanties sérieuses pour le pays, parce qu'il a le plus de moyens matériels de commettre des abus. La responsabilité morale, indirecte, à laquelle l'homme n'échappe jamais, ne suffit plus ici, il faut la responsabilité légale ; elle se concilie et forme un tout avec le principe de l'inviolabilité royale, qui se trouve d'autant plus à l'abri que la responsabilité ministérielle est plus fortement établie.

De ces notions générales, il résulte qu'aucun acte

de la puissance royale, quel qu'il soit, ne peut être exécutoire que sous la responsabilité d'un ministre. Mais qu'entend-on par ce mot responsabilité? La responsabilité s'applique-t-elle aux actes d'administration individuelle ou seulement aux mesures de gouvernement général? Frappe-t-elle le ministre seulement ou peut elle quelquefois atteindre l'homme lui-même? Qui accusera, qui jugera les dépositaires si puissants de l'autorité royale? Quelles seront les formes de la procédure, quelles seront les peines? Voilà de quels éléments se compose ce grand et difficile problème dont la solution n'est pas encore aujourd'hui complétement trouvée.

CENT QUATRIÈME LEÇON

SOMMAIRE

La responsabilité peut être individuelle ou collective. Tous les membres du cabinet sont responsables des mesures générales de gouvernement, et, s'il y a lieu à accusation dans ce cas, on doit les y comprendre tous, sauf à faire ensuite la part qui revient réellement à chacun. — Faits qui rentrent dans la responsabilité ministérielle : actes ministériels proprement dits; actes qu'un ministre peut commettre comme ministre, mais qui ne sont pas proprement des actes ministériels; actes qu'il peut commettre comme simple particulier. En pratique, tous les délits ministériels doivent être réduits à deux classes : les délits privés et les délits contre la chose publique. — Responsabilité politique, responsabilité criminelle, responsabilité civile. — Difficulté de faire une bonne loi sur la responsabilité.

Messieurs,

Le principe de la responsabilité des agents du pouvoir est un des principes fondamentaux de la monarchie constitutionnelle. Il est la garantie d'un autre principe également fondamental, l'inviolabilité du roi. De ce principe nous avons tiré la conséquence que tout acte de la puissance royale, en matière de gouvernement et d'administration de la chose publique, n'est exécutoire que sous la responsabilité ministérielle. D'où il résulte aussi que la personne qui s'aviserait d'exécuter un acte qui n'aurait pas le con-

treseing d'un ministre, qui n'aurait pas la garantie de la responsabilité ministérielle, deviendrait nécessairement responsable elle-même de l'exécution de l'acte.

La responsabilité ministérielle peut être individuelle ou collective, par cela seul qu'il y a une administration générale de l'État et une administration particulière de chacun des départements de l'État, par cela même qu'il y a, en d'autres termes, des ministres particuliers et un conseil des ministres, des ministres particuliers et un cabinet.

Nous avons eu déjà occasion de faire ressortir la différence qu'il y a entre les mesures de gouvernement général et les actes particuliers de chaque ministre. Je crois opportun d'insister sur cette remarque importante, un exemple achèvera d'expliquer ma pensée : Le cas se présente de déclarer ou de ne pas déclarer la guerre. Voilà une des questions les plus graves, les plus fécondes en conséquences utiles ou funestes, dont les résultats peuvent être les plus imprévus. La question se présente au cabinet. Faut-il déclarer la guerre, y a-t-il justice, nécessité, de se mettre en état d'hostilité avec telle ou telle nation? Voilà une résolution qui appartient à la puissance royale, en vertu d'une disposition de la Charte, et voilà aussi une résolution qui n'appartient en particulier à aucun ministre, pas plus à celui de la guerre qu'à celui de la marine, qu'à celui des affaires étrangère. C'est une résolution de cabinet, une résolution générale. Sans doute, quand la guerre aura été déclarée, quand on passera les frontières pour se ren-

dre sur le territoire ennemi, alors arriveront une série d'actes particuliers qui seront plus spécialement dans le domaine de tel ou tel ministre. Sans doute, ce sera alors le rôle particulier du ministre de la guerre de prendre toutes les mesures nécessaires pour que, aux époques convenables, les corps d'armée soient portés sur tels points, les forteresses mises en bon état, les fonctionnaires de l'armée rendus à leurs postes, etc. Sans doute, il appartient plus particulièrement au ministre de la marine de prendre les mêmes dispositions à l'égard de l'armée de mer. Sans doute, il appartient particulièrement au ministre des affaires étrangères de donner des instructions relatives à l'état de guerre à toutes les ambassades, à toutes les légations, de prendre tous les renseignements nécessaires pour que les intérêts français soient respectés. Sans doute, le ministre des finances a aussi là un rôle particulier et important à remplir. Mais, la mesure générale, cette grande résolution, — il y aura guerre, — est une mesure de cabinet. Ainsi, si une déclaration de guerre se trouvait être un acte de trahison et pouvait donner matière à accusation, c'est le cabinet tout entier qu'on devrait accuser. On ne pourrait pas dire : « Il s'agit de guerre, accusez le ministre de la guerre ou le ministre de la marine, » non, c'est une résolution de cabinet et c'est le cabinet tout entier qu'il faut accuser.

Mais, dira-t-on, et on l'a dit, vous voulez donc nous exposer à commettre des injustices. Sans doute, en général, les membres du cabinet doivent être responsables des mesures de cabinet, mais cepen-

dant, par cela seul qu'on est membre d'un cabinet, est-on réellement coupable de toutes les mesures funestes du cabinet? Ne faudrait-il pas, au moins, prouver que chaque ministre a réellement participé à l'acte incriminé, et voulez-vous voter une accusation contre un homme par cèla seul qu'il a fait momentanément partie du cabinet? Il faut que vous apportiez le contreseing du ministre que vous accusez et qui prouve qu'il a participé à l'acte incriminé.

Je me permets de croire qu'il y a là une sorte de malentendu, et qu'on n'a pas poussé l'analyse de la question assez loin. Certes, ce n'est pas nous, nous qui pouvons en appeler à nos faibles écrits sur la matière, ce n'est pas nous qui voudrions faire des coupables par des accusations téméraires; ce n'est pas nous qui voudrions asseoir une culpabilité sur de simples présomptions. Mais il ne faut pas non plus, par une faiblesse de raisonnement, ouvrir la porte à l'impunité, lorsqu'il peut s'agir de crimes énormes. Le cabinet est un corps qui a son organisation, son président; ses membres sont obligés de suivre les séances, d'assister aux discussions, de prendre part aux délibérations; voilà un point qui ne saurait être contesté. Ainsi, *primâ facie*, l'acte du cabinet est l'acte de tous les membres du cabinet, parce que tous en faisaient partie et que chacun d'eux avait l'obligation d'assister et de prendre part aux délibérations. Il y a présomption contre chaque ministre, membre du cabinet, pour toutes les mesures générales, pour tous les actes de haute administration que le cabinet a

délibérés, la présomption est contre lui, la mise en accusation a son fondement. Qu'il prouve ensuite que réellement il n'a pas pris part, qu'il n'a pas assisté à la délibération, qu'au lieu d'approuver la mesure il l'a combattue, certes on ne le condamnera pas comme coupable de la mesure que l'on condamne. On pourra lui reprocher sa faiblesse, on pourra lui reprocher de n'avoir pas rompu sur-le-champ avec un cabinet qui prenait une mesure grave contre son avis, et d'avoir continué à faire partie de ce cabinet. Car le principe de la responsabilité repose sur cette base que nul n'est tenu d'être ministre, que c'est là un acte de pure volonté, et que, s'il y a des chances fâcheuses à courir, on les court parce qu'on le veut bien; c'est une responsabilité librement acceptée. On pourrait donc, dans le cas dont je parle, reprocher au ministre de la faiblesse, on peut lui reprocher de ne pas avoir rompu en visière à ce cabinet. Mais, j'en conviens, on ne pourrait pas le déclarer coupable d'un fait auquel il n'aurait pas participé. Or, ceux qui veulent la responsabilité collective ne soutiennent pas d'autre système que celui-là. C'est donc la présomption qui est contre lui, présomption qui pourrait suffire pour le mettre en accusation, mais ne suffirait pas pour le faire condamner. Mais s'il fallait, pour tout acte de haute administration, apporter la signature de tous les ministres, ce serait renverser le principe de la responsabilité ministérielle.

Telle est la nature générale de ce principe ; mais j'aborde ici une autre question également digne de

notre attention. Quels sont réellement les actes, les faits qui rentrent dans le domaine de la responsabilité ministérielle?

La question est très-importante, parce qu'il y a une juridiction spéciale chargée de connaître des crimes ministériels. Il y a donc une question de compétence pour la solution de laquelle il est bon de savoir quel est le crime ministériel. Tous les faits coupables d'un ministre ne sont pas des crimes ministériels. Quels sont donc, encore une fois, les actes, les faits qui rentrent dans le domaine de la responsabilité ministérielle?

Je crois qu'il faut distinguer les faits d'un ministre en trois catégories : les actes ministériels proprement dits, les actes qu'il a mission et devoir de faire, voilà ce que j'appelle actes ministériels. Ainsi le ministre de la Guerre est chargé de tout ce qui concerne le recrutement, l'armement, l'instruction, les mouvements de l'armée, la manutention, l'approvisionnement des places fortes, etc. Tous les actes qu'il accomplit dans cet ordre de faits sont des actes ministériels proprement dits, qu'il les fasse ou les omette; l'action et l'omission peuvent être également coupables. Ainsi, chargé de défendre une frontière, il envoie le corps d'armée dans la direction opposée, ou il ne donne aucun ordre pour qu'il se rende sur le point menacé, il est coupable comme s'il avait donné à l'ennemi les clefs d'une forteresse.

Il y a d'autres actes qui ne sont pas proprement des actes ministériels, mais qu'un ministre peut faire cependant en sa qualité de ministre. Ainsi un

ministre correspond avec l'ennemi, c'est un acte de trahison, remarquez-le, c'est un acte de trahison que tout homme peut commettre. Correspondre avec l'ennemi, il n'est pas nécessaire d'être ministre pour le faire, un général, un officier, un simple citoyen peut le faire. Lui le fait étant ministre, et le résultat de cet acte sera le même que s'il avait pris une mesure ministérielle funeste au pays. Cependant c'est un acte qui ne ressort pas de ses attributions ministérielles. Quand le ministre de la guerre, au lieu de faire marcher l'armée vers le Rhin, la fait marcher vers les Pyrénées, c'est un acte ministériel, mais quand il correspond avec l'ennemi, ce n'est pas à coup sûr dans ses attributions. C'est donc une autre classe de faits.

Enfin il y en a une troisième. Ce sont tous les actes qu'un ministre peut faire comme simple particulier, tous les délits qu'il peut commettre et qui n'ont aucun rapport direct avec sa personnalité de ministre. Ainsi que nous l'avons vu récemment en Angleterre, un mari plus soucieux de l'esprit de parti que de l'honneur de sa famille, ne craint pas de traîner sa femme devant la justice, en l'accusant d'avoir entretenu avec le premier ministre de coupables relations. Le fait reproché au ministre n'est pas un acte ministériel, c'est un acte purement privé. Il en serait de même d'un acte de vengeance particulière commis par le ministre.

Voilà trois classes d'actes bien distinctes, bien séparées l'une de l'autre. On se demande, et la question a été agitée par des publicistes distingués, on

se demande à quels actes s'appliquent la responsabilité ministérielle et la juridiction particulière qui connaît des crimes ministériels. Et la réponse rigoureuse serait qu'elles s'appliquent à la première classe. En logique rigoureuse, on se bornerait à la première classe, c'est là le crime ministériel, c'est lorsque le ministre de la guerre, au lieu de faire marcher les armées au nord, les fait marcher au sud pour laisser entrer l'ennemi. C'est lorsque le cabinet engage la guerre à tort; c'est lorsque le cabinet prend la résolution d'attenter à la Constitution. Mais quand un ministre, parce qu'il est ministre de la guerre, livre un plan à l'ennemi, il commet un acte particulier. Sa qualité de ministre peut rendre le crime plus grand, mais ce n'est pas un crime ministériel, tandis que c'en était un dans le premier cas. Ainsi, rigoureusement parlant, on devrait dire que la responsabilité ministérielle n'embrasse que la première série de faits dont nous avons parlé.

Je crois cependant qu'il y aurait là quelque chose de trop absolu. C'est une opinion dont je puis d'autant mieux faire bon marché, que je l'ai moi-même soutenue et que je la soutiens encore comme pure théorie. Comme principe, il est vrai que ce sont là les seuls actes ministériels proprement dits; mais si l'on voulait introduire la distinction en pratique, les difficultés surgiraient de tous côtés.

Revenons toujours aux mêmes exemples : Le ministre de la guerre donne un ordre funeste à un général d'armée, c'est un crime ministériel. Le même ministre de la guerre s'entend avec un fournisseur

pour qu'il fasse manquer les approvisionnements, c'est un acte de trahison ; dans quelle classe le placerai-je, dans la première ou dans la seconde? Vous pouvez dire : Le ministre de la guerre a mission d'approvisionner l'armée, il a fait le contraire, donc c'est un crime ministériel; mais vous pourrez dire aussi : faire un accord avec un fournisseur pour que l'armée manque de vivres, c'est un crime que tout particulier peut commettre. Il est ainsi facile de voir que cette distinction, vraie spéculativement, lorsqu'on arrive aux applications, ne ferait que nous jeter dans une masse énorme de difficultés, il serait impossible de séparer les juridictions. Tout serait mêlé. Et comment envoyer le même homme devant deux juridictions pour des faits qui se tiennent si étroitement?

Je crois donc qu'il faut, en pratique, réduire tous les actes ministériels à deux classes, les uns sont les délits privés, les autres sont tous les actes qu'un ministre peut faire contre la chose publique. Je vous ferai voir un peu plus tard que c'est là, en effet, l'idée à laquelle notre législation paraît vouloir s'arrêter, et je crois que c'est là la seule idée praticable.

Maintenant, nous connaissons donc le principe de la responsabilité, les formes principales de son application, les actes auxquels elle s'applique ; il nous reste encore cependant deux observations générales à présenter.

La responsabilité n'est pas toujours réalisable de la même manière. Un ministre ne travaille pas, livré au plaisir, il néglige la chose publique ; des ques-

tions graves se présentent, il ne les approfondit pas, les administrés réclament, il néglige leurs réclamations, son département est dans une sorte de désordre. Ou bien, au contraire, un ministre est très-actif, mais, dans son activité, il ne prend pas grand soin de la chose publique, de la Charte constitutionnelle, des libertés publiques, sans qu'on puisse articuler contre lui aucun crime ministériel proprement dit. Ou bien il ne paraît pas ménager suffisamment la fortune publique, ou bien il ne paraît pas ménager suffisamment les relations extérieures de la France, etc. Y a-t-il là lieu à accusation? Non. L'accusation contre les ministres est un des actes les plus graves du système représentatif, c'est une sorte de révolution politique; ce n'est pas seulement, on se tromperait fort si on le croyait, ce n'est pas seulement un acte judiciaire, c'est un acte éminemment politique, et vous le comprendrez mieux encore quand nous verrons le mode de poursuite, c'est un système de gouvernement qu'on veut déplacer, et qu'on veut déplacer de manière à rendre son retour impossible. Ainsi on se tromperait sur cette espèce *d'ultima ratio* des gouvernements représentatifs si on n'y voyait qu'un acte judiciaire et non un acte éminemment politique. L'Angleterre a eu bien des vicissitudes, et cependant, même en tenant compte des époques anormales, le nombre des accusations ministérielles a été très-limité.

Que faire donc dans les hypothèses que j'ai énumérées? Faut-il donc se résigner à une administration faible, qui inspire la méfiance, qui ne satisfait pas aux besoins du pays?

Il y a lieu alors à la responsabilité purement politique, à la responsabilité morale et politique, sans arriver à la responsabilité judiciaire. Les Chambres peuvent la réaliser, le Roi plus facilement encore. Quand il paraît au Roi que le cabinet ne satisfait pas aux conditions d'un bon gouvernement, libre de le nommer il est libre de le destituer. Quand il paraît aux Chambres que le ministère ne remplit pas les conditions d'un bon gouvernement, leur droit est de refuser leur concours à ce ministère, de lui refuser leur appui.

Une Chambre témoigne sa désapprobation de plusieurs manières. Lorsqu'elle veut frapper un ministère de désapprobation formelle comme gouvernement, elle peut le faire dans son adresse à la Couronne. C'est ainsi que procéda la Chambre des Députés lors de la fameuse adresse des 221. La Chambre déclara loyalement à la Couronne que son concours n'existait pas, qu'il ne pouvait plus exister ; tout en protestant en même temps très-explicitement de sa fidélité à la Couronne, elle refusa tout concours au ministère. La Chambre ne fut pas entendue, on ne tint aucun compte de son langage, mais ce langage fut positif.

La Chambre peut aussi témoigner sa désapprobation par le refus de la majorité dans les lois nécessaires. Ainsi une mesure bonne en elle-même est proposée par le ministère dont on a à se plaindre, la Chambre la repousse, c'est une manière de dire aux ministres : « Je ne veux pas de vous. » La Chambre peut ainsi rejeter une mesure importante présentée par les ministres, et c'est les renvoyer. L'histoire

même de nos jours présente des exemples de cette manière de procéder. Je vous ai cité l'adresse des 221. Dans d'autres cas, la Chambre a refusé son vote à certaines mesures. Ainsi, récemment, la Chambre refusa son vote à une mesure financière, et, à la suite de ce refus, plusieurs ministres résignèrent leurs portefeuilles.

Voilà la responsabilité politique, susceptible, comme vous le voyez, de nuances très-grandes et très-significatives. C'est par ces nuances que l'harmonie entre les diverses parties de l'État se soutient, c'est ainsi qu'on évite que la lutte ne devienne un brisement. Plus ces nuances se multiplient, plus l'administration devient délicate, et l'on peut dire que le gouvernement représentatif atteint sa perfection lorsque ces mêmes modifications dans les rapports mutuels des pouvoirs de l'État deviennent de moins en moins sensibles.

Cela ne suffit-il pas, ou bien un crime ministériel vient-il surprendre les pouvoirs de l'État tout à coup? Alors si le moyen indirect, si le moyen plus doux devient insuffisant, alors il y a lieu à la responsabilité criminelle.

Mais quand on a parlé de la responsabilité politique, et de la responsabilité criminelle, a-t-on épuisé toutes les formes de la responsabilité? Non, il y en a une troisième. Car il en est du crime ministériel comme de tous les autres crimes. Indépendamment du mal moral, les crimes peuvent produire un dommage matériel appréciable en argent, soit au préjudice de l'État, soit au préjudice de quelque particu-

lier. Il peut donc y avoir lieu à des dédommagements, en d'autres termes à la réparation civile ; c'est là la règle générale lorsqu'il s'agit de crimes et de délits. Cette règle générale est-elle applicable à la responsabilité ministérielle?

Si l'on part du fait en soi, le doute n'est pas permis. Il est incontestable que le ministre concussionnaire, prévaricateur, en même temps qu'il commet un mal moral, produit aussi un mal matériel et appréciable, et, par la nature des choses, est responsable du dommage causé. Mais la responsabilité civile, dans l'application, offre de graves inconvénients. Le premier, c'est que plus le crime est grave, et moins il y a de chances d'obtenir un dédommagement. Quel dédommagement obtiendrez-vous d'un ministre qui, dans des intentions de trahison, aura engagé l'État dans une guerre funeste, dans une guerre qui aura coûté deux ou trois cents millions, et jeté le deuil dans une foule de familles? Quel dédommagement voulez-vous obtenir d'un ministre concussionnaire, car, pour l'honneur de l'espèce humaine, il faut croire que si un ministre se ravale jusque-là, il le fera pour des sommes considérables, eh bien! quel dédommagement pouvez-vous obtenir d'un ministre qui aura dilapidé des millions? Sans doute vous pourrez bien faire payer à un ministre deux cent mille francs employés abusivement à la décoration d'une salle à manger, mais vous ne pourrez pas lui faire payer cinq, dix, vingt millions qu'il aura follement dissipés. Et d'un autre côté, si vous ouvrez la voie à la réparation civile, même vis-à-vis

des particuliers, il peut y avoir des séries innombrables de procès, et de procès téméraires.

Vous voyez donc que la responsabilité civile, vraie en principe, est très-difficile, comme chose d'application. Faut-il donc l'abandonner complétement et proclamer l'impunité sous ce rapport? Nous ne sommes pas ici pour résoudre des questions théoriques, cependant je ne crains pas de dire en passant qu'à mon avis, on va trop loin lorsque l'on conclut qu'il faut supprimer tout ce qui concerne la responsabilité civile. Je crois que c'est une action dont l'exercice doit être soumis à certaines conditions pour rendre cet exercice possible, et pour ne pas exposer les ministres à des poursuites qui les empêcheraient d'agir. Mais, tout en reconnaissant la nécessité de cette limite, partir de là pour dire qu'il n'y a jamais lieu à responsabilité civile, je crois que c'est pousser les choses trop loin. La responsabilité civile est un frein utile, et tel homme qui ne reculerait pas devant l'immoralité de certains actes, reculera devant l'idée que ces actes peuvent compromettre non-seulement son honneur personnel, mais l'avenir de sa famille.

Telles sont les notions générales que nous devions vous présenter avant de vous donner une idée des bases que le législateur paraît devoir admettre pour faire une loi sur la responsabilité ministérielle.

Une loi réglant la responsabilité ministérielle. Mais une loi est-elle nécessaire, est-elle possible, est-elle convenable? Voilà la question qui a été agitée parmi les publicistes. Et ici je n'hésite pas à dire que, dans deux écrits différents, j'ai été au nombre de ceux

qui n'ont pas regardé cette loi comme nécessaire ni utile, et, je m'explique, je parle de la loi définissant la responsabilité, et non de la loi qui punit. La Charte, dans son article 69, pose la nécessité d'une loi sur la responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir. J'ai toujours reconnu la nécessité d'une loi organisant la procédure et prononçant la peine ; la question contestée était la convenance et même la possibilité d'une loi définissant la responsabilité.

Au premier abord, l'opinion de ceux qui se permettaient de douter de la nécessité de cette loi paraissait absurde. Car ne faut-il pas une loi spéciale pour appliquer des peines. N'est-ce pas l'usage de définir le crime ou le délit qu'on veut poursuivre? Assurément, mais la première règle, disaient les publicistes qui se permettaient le doute, la première règle c'est de vouloir ce qui est possible. Or, est-il possible de faire un code de la responsabilité ministérielle, est-il possible de définir les crimes de la responsabilité ministérielle? Dire à un ministre : « Voilà les actes que vous ne pouvez pas faire, » dire à un cabinet qui a entre les mains tous les moyens imaginables de force, d'influence, de richesse, dire à ce cabinet : « Voilà les actes particuliers que vous ne pouvez pas faire, » n'est-ce pas comme si on lui disait : « Il faut vous y prendre de telle ou telle autre manière, » car les définitions exactes paraissent seulement des avertissements pour indiquer d'autres moyens. Et, si j'ose le dire, quand on a essayé de faire la loi, n'a-t-on pas en réalité prouvé la justesse de cette observation? Est-ce définir les actes cou-

pables d'un ministre que de dire : « Sera coupable de trahison tout ministre qui aura fait ceci et ceci. » Il n'y a pas là de définition, il ne peut y en avoir. La position d'un ministre est chose toute particulière ; le crime ministériel, si vous exceptez quelques faits qui sont presque inconcevables, est un fait complexe. C'est une réunion d'actes dont chacun pris isolément ne signifie rien. C'est un crime *constructif*, comme disent les Anglais, c'est-à-dire un crime qui résulte d'un ensemble de choses, d'actes, de tendances, de directions; et voilà pourquoi la poursuite d'un ministre sera toujours un acte essentiellement politique, parce qu'il demande une appréciation politique de sa vie ministérielle. Or, comment faire des lois sur pareille matière ?

Mais, dit-on, peut-on condamner sans loi ? La loi est exigée comme garantie. Or, ceux qui voulaient s'en tenir à la distinction générale de la Charte, crimes de trahison et de concussion, voulaient suppléer à la garantie des définitions par les garanties, bien autrement essentielles, de la procédure elle-même, par la lenteur de la procédure, par le soin qu'il fallait mettre à éviter les entraînements politiques, par le rôle purement accusateur auquel devait se borner la Chambre des Députés, et enfin par la nature de la peine, par la défense d'appliquer aucune peine qui fût irrémédiable, parce qu'il s'agit d'actes qui le plus souvent peuvent induire en erreur, où le jugement résulte d'entraînements politiques.

Telles étaient quelques-unes des raisons qu'alléguaient ceux qui ne croyaient pas à la possibilité

d'une bonne loi sur la matière. Et certes la loi n'est pas facile, car il y a vingt ans qu'on y travaille, les projets se sont succédé, et il ne faut pas croire que ces retards proviennent uniquement du manque de vouloir, ou du faible vouloir du gouvernement en cette matière. Non, les retards sont venus aussi de la difficulté inhérente à la matière elle-même. Cependant aujourd'hui la loi se fera, elle doit se faire, parce que, aujourd'hui, c'est une obligation imposée par la Charte. La question a été décidée en 1830. On a décidé qu'on ferait une loi sur la responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir. Ainsi, quelle que soit la valeur des opinions théoriques que j'ai exposées, ces opinions doivent s'incliner aujourd'hui devant le mandat impératif que la loi fondamentale a donné aux pouvoirs de l'État. La loi sur la responsabilité des ministres doit être faite, soit pour la partie qui concerne la loi pénale, soit pour la partie qui n'a jamais été contestée, la procédure.

CENT CINQUIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Dispositions de la Charte de 1814 et de la Charte de 1830 sur la responsabilité ministérielle. — Examen du projet de loi adopté en 1836 par la Chambre des Pairs. — Bases générales de la loi. — La responsabilité criminelle appliquée aux cas de trahison, concussion et prévarication. Définitions de ces trois cas de responsabilité. — Proposition, non adoptée, d'ajouter à la responsabilité politique et à la responsabilité criminelle, la responsabilité civile. — Formes à suivre par la Chambre des Députés pour la mise en accusation. — Commissaires chargés de soutenir l'accusation. — Jugement par la Chambre des Pairs. — Il ne doit pas être appliqué de peines irrémédiables.
Résumé de la dernière partie du cours; conclusion.

MESSIEURS,

Le principe de la responsabilité ministérielle était déjà écrit dans la Charte de 1814. Après avoir dit : « La personne du Roi est inviolable et sacrée, » l'article 13 ajoutait : « Ses ministres sont responsables. » Et l'article 55 disait : « La Chambre des Députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des Pairs, qui seule a celui de les juger. » « Ils ne peuvent être accusés, disait l'article 56, que pour fait de trahison ou de

concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits et en détermineront la poursuite. »

La Charte de 1830 a conservé les mêmes bases ; elle a seulement supprimé l'article 56 qu'elle a remplacé par cette disposition de l'article 69 : « Il sera pourvu successivement, par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, aux objets qui suivent :... 2° La responsabilité des ministres et des autres agents du pouvoir. » La Charte de 1814 ne permettait d'accuser les ministres que pour fait de trahison ou de concussion, délits dont la nature devait être spécifiée par des lois. Je crois que cette disposition a été souvent mal entendue. Elle voulait dire, non que la responsabilité ministérielle ne s'appliquait pas à tous les actes de la puissance royale, mais que la responsabilité criminelle devait se borner à deux cas, la trahison et la concussion, déclarant ainsi que, pour tous les autres faits, il y avait lieu seulement à responsabilité politique. La Charte de 1830 n'a pas fait cette distinction, elle a laissé à la loi qui interviendra le soin de déterminer tous les cas de responsabilité.

Plus d'une fois, depuis 1830, le gouvernement a essayé de réaliser cette promesse de la Charte. Un premier projet de loi fut présenté en 1832 et rejeté. On a renouvelé l'épreuve en 1834 et en 1835, en profitant des observations auxquelles avaient donné lieu les précédentes discussions. La clôture de la session a eu lieu cette année encore, en 1836, avant que la Chambre des Députés ait pu examiner le travail de la Chambre des Pairs. Je ne puis que vous engager à lire les débats qui ont eu lieu à ce sujet à

la Chambre des Pairs, au mois d'avril dernier. La discussion a été aussi riche de faits que de théories, c'est une des plus belles discussions qui aient eu lieu depuis l'établissement du système représentatif en France.

Voici en quelques mots les principes qui, sans être encore convertis en loi, paraissent désormais adoptés par le gouvernement et par les Chambres : « Article 1er : Les ministres sont responsables de » tous les actes émanés du Roi dans l'exercice de » l'autorité royale. — Article 2. Chaque ministre est » responsable des actes par lui contresignés. — Tous » les ministres sont responsables des actes du gou- » vernement auxquels ils ont concouru. » Voilà les bases générales de la loi.

Maintenant quel sera le partage entre la responsabilité politique et la responsabilité judiciaire ? En s'écartant de la Charte de 1814, on a appliqué la responsabilité judiciaire non-seulement aux cas de trahison et de concussion, mais à la prévarication. « Les ministres, dit l'article 3 du projet de loi, ne » peuvent être accusés par la Chambre des Députés » que pour actes de trahison, concussion et préva- » rication commis par leur fait, par leur ordre ou » avec leur concours. »

Qu'est-ce que la trahison, la concussion, la prévarication ? Ici se présentent les difficultés de définition que nous avons signalées dans notre précédente séance, difficultés insolubles selon nous, mais la loi constitutionnelle commandait cette loi spéciale et il fallait la faire.

« Il y a trahison de la part des ministres, dit l'article 4, lorsque, par des ordres donnés, des actes faits ou méchamment omis, des plans concertés ou arrêtés, ils attentent à la personne du Roi, du régent ou des membres de la famille royale, à la Charte constitutionnelle, à la sûreté intérieure ou extérieure de l'État. » Voilà, ce semble, une énumération bien complète, elle comprend les faits et les omissions, les ordres, les actes, les plans, et certes il n'y a aucun doute que le mot de trahison ministérielle ne soit applicable à tous ces crimes. Mais les termes ont et doivent avoir une telle latitude qu'ils ne précisent rien; c'est définir par des mots qui ont besoin eux-mêmes de définition. On arrive à peu près au même résultat que ceux qui se contentaient du mot trahison, c'est à peu près comme si l'on avait dit : Sont coupables de trahison, ceux qui trahissent le Roi ou le pays.

Voyons maintenant la concussion. « Il y a concussion de la part des ministres, dit l'article 5, lorsqu'ils ordonnent des perceptions illégales, lorsqu'ils détournent directement ou indirectement les deniers de l'État, ou qu'ils abusent, dans un intérêt privé, du pouvoir qui leur est confié. » Quelle latitude encore, dans ces derniers mots surtout; quel vague ils laisseront dans notre esprit. Abuser dans un intérêt privé du pouvoir qui leur est confié. Eh! mon Dieu, ne peut-on pas le faire de vingt manières différentes qui ne ressemblent en rien à ce que nous rappelle l'idée de concussion? Tous les partis, dans tous les temps, n'ont-ils pas fait des mots abus de pouvoir une application si étendue qu'en

vérité ils ne représentent plus rien à notre esprit?
Mais poursuivons. « Il y a prévarication de la part
» des ministres, dit l'article 6, lorsque, hors les cas
» ci-dessus, ils compromettent sciemment les inté-
» rêts de l'État par la violation ou l'inexécution des
» lois, ou par l'abus du pouvoir qui leur est légale-
» ment conféré. » Est-ce là une formule assez géné-
rale, un cadre assez étendu, une pensée assez vague?

Peut-on appeler de pareilles phrases des défini-
tions? Sans doute on y reconnaît une pensée juste,
celle de ne pas confondre les actes qui seraient le
résultat d'une faute grave, mais d'une faute, avec
ceux qui proviendraient d'une intention criminelle.
Les trois articles séparent soigneusement les deux
cas. Vouloir et ne pas vouloir le mal établit, en effet,
dans l'appréciation d'un acte, une notable différence.
Il n'y a pas de crime sans intention directe de le
commettre, c'est le principe et la base de notre lé-
gislation pénale. Mais, dans les mots mêmes de tra-
hison, concussion et prévarication, cette pensée était
comprise. Chacun d'eux emporte l'intention crimi-
nelle, la connaissance, le vouloir du mal que l'on
commet.

Quoi qu'il en soit, voilà les définitions adoptées
par la Chambre et acceptées par le gouvernement,
et certes on ne peut se plaindre que la responsabi-
lité ministérielle soit restreinte dans des limites trop
étroites.

Reste une question qui ne me paraît pas encore
définitivement résolue. Précisément parce que l'on
doit toujours établir et constater l'intention crimi-

nelle du fait, des hommes d'une grande autorité et de nuances politiques fort diverses avaient cru qu'il fallait établir un quatrième cas de responsabilité ministérielle ; qu'on devait non-seulement pouvoir mettre les ministres en accusation pour des crimes ministériels, mais aussi, pour d'autres cas où il y aurait non crime mais faute plus ou moins grave, les placer sous le poids d'une action civile. En d'autres termes, ils demandaient trois responsabilités différentes : 1° la responsabilité générale ou politique, celle qui se résout en définitive pour le ministre par la perte de son portefeuille; 2° la responsabilité pénale, c'est celle dont nous venons de nous occuper; 3° enfin la responsabilité civile.

Et, à ce propos, entendons-nous bien, n'allez pas tomber dans une erreur dont quelques personnes me paraissent ne s'être pas garanties. La responsabilité civile peut être conçue sous deux formes diverses. Tout coupable est civilement responsable, et de tout délit résulte une double action, l'action pénale et l'action civile. Ainsi, si un ministre est traduit devant la cour des Pairs comme coupable de concussion, la cour pourra le condamner à la peine des prévaricateurs, à tant d'années de détention, et elle pourra ajouter à cette peine des dommages-intérêts envers le Trésor public. Mais ce n'est pas là la responsabilité nouvelle dont nous voulons parler. Ce qu'on a demandé, c'est le droit d'intenter une action civile en dommages-interêts contre un ministre, lorsqu'il n'y aurait pas lieu contre lui à une action pénale, dans ces cas enfin où l'on ne peut reprocher

au ministre une intention criminelle, mais seulement une faute plus ou moins grave. Ainsi un ministre excède ses crédits, soit pendant que les Chambres sont réunies, soit pendant leur absence ; il vient demander un bill d'indemnité. Je suppose que ce bill d'indemnité ne soit pas accordé, parce que les motifs sont trouvés insuffisants, parce qu'on reconnaît, non une intention coupable, mais de l'imprudence, de la légèreté dans la dépense faite : pourquoi, dit-on, ne pas intenter alors une action civile ? Où est sans cela le frein ? où est la sanction de cette défense de dépasser ses crédits ? On a répondu : « Si le but de votre action civile est de condamner l'administration du ministre, de lui faire perdre son portefeuille, de le marquer, en quelque sorte, d'un sceau d'incapacité pour la gestion des affaires du pays, vous n'avez pas besoin pour cela d'une mise en accusation. La Chambre refuse le bill d'indemnité, retire la majorité au ministre, elle indique ainsi sa volonté et fait tomber le ministre. La Couronne ne pourra continuer d'accorder sa confiance à un homme ainsi flétri politiquement. Veut-on aller plus loin, veut-on demander au ministre un dédommagement effectif, matériel, pécuniaire, ou prononcer une peine ? Une peine ne peut être admise là où il n'y a pas dol, la destitution politique est suffisante. Quant au dédommagement pécuniaire, de quoi s'agirait-il ? Les dépenses ainsi faites dans un pays comme la France s'élèvent presque toujours à des millions. Un individu n'a pas ordinairement une fortune suffisante pour de pareils remboursements, et, s'il l'avait, il ne

voudrait pas être ministre, il ne voudrait pas compromettre son patrimoine dans ces difficiles fonctions, en présence de majorités incertaines ; vous n'auriez donc plus pour ministres que des hommes de peu ou de point de fortune, et alors à quoi bon la loi? Pour qu'elle eût un sens, il faudrait ne choisir les ministres que parmi les millionnaires, et vous n'en trouveriez pas. »

Ces arguments qui, pour moi, n'emportent pas une entière conviction, ont prévalu dans la discussion de la loi, et la proposition du gouvernement sur la responsabilité civile a été repoussée. Il ne reste donc dans le projet de loi que deux sortes de responsabilité, la responsabilité politique et la responsabilité pénale.

Quant au mode de procéder par la Chambre des Députés, lorsqu'il y a lieu à accusation, les formes à suivre doivent être nécessairement déterminées à l'avance, cette partie de la loi est indispensable. La dénonciation de cinq membres de la Chambre suffit. L'examen est ajourné à trois jours au moins; la proposition est développée, la Chambre peut la rejeter immédiatement; si elle l'adopte, elle ordonne la formation d'une commission de neuf membres qui entend les témoins et fait son rapport au plus tard un mois après sa nomination. La discussion générale ne peut s'ouvrir que huit jours après la lecture du rapport. Si la dénonciation est rejetée, il n'y est donné aucune suite. Si elle est adoptée, la Chambre nomme immédiatement cinq commissaires chargés de suivre, soutenir et mettre à fin l'accusation. Tous

ces délais, toutes ces lenteurs énumérées dans le projet de loi ont pour but d'amortir l'influence passagère de l'émotion publique et des passions du moment.

L'accusation une foi admise, il s'est élevé une importante discussion. A qui appartiendrait-il de soutenir l'accusation? La Chambre des Députés enverrait-elle un ministère public pris en dehors d'elle et auquel ce soin serait confié? Mais le fait dont il s'agit est à la fois judiciaire et politique. Comment d'ailleurs la Chambre des Députés pourrait-elle s'en remettre au ministère public ordinaire, c'est-à-dire à des agents du pouvoir qu'elle attaque, du soin de poursuivre et de continuer son œuvre? Ira-t-elle chercher des individus dépendants de l'administration et révocables? Laissera-t-elle le soin de soutenir l'accusation contre les premiers agents du pouvoir aux agents subalternes de ce même pouvoir? Un pareil mode de procéder ne pouvait être adopté et, comme nous venons de le voir, on s'est arrêté au choix de cinq commissaires. C'est la manière anglaise, et cela nous rappelle un des plus beaux monuments de l'éloquence parlementaire, les discours de Burke et de Sheridan, commissaires des communes dans l'affaire de lord Hastings, dont les vexations contre les malheureux Indiens avaient soulevé des plaintes universelles, et qui était accusé notamment d'avoir laissé envahir le sanctuaire domestique des femmes indiennes, et commis des actes de profanation inouis en Orient. Vous trouverez là un des plus admirables morceaux de l'éloquence et de la parole humaine.

La Chambre des Pairs est chargée de prononcer le jugement; dans notre système représentatif cette attribution lui appartient sans qu'on puisse élever le moindre doute, car il s'agit, comme nous l'avons dit, d'un acte à la fois judiciaire et politique. On ne peut apprécier la conduite d'un ministre dans tel ou tel cas qu'en appréciant la tendance politique de son administration. Un ministre ne met pas son contreseing à un acte évidemment criminel; de nos jours les choses de ce monde ne se passent pas ainsi; il faut donc extraire le crime ministériel d'un grand ensemble. Un corps politique accuse, un corps politique doit juger, l'un plus impétueux, l'autre plus calme, chacun a son rôle. La Chambre des Pairs, composée d'hommes dont la plupart ont atteint cette époque de la vie où la violence des passions est amortie, offre aux ministres accusés une garantie qui leur est due et que seule elle peut leur offrir. Rien de plus important, sans doute, rien de plus nécessaire que le principe de la responsabilité. Mais, parce qu'un homme est ministre, n'aura-t-il pas droit à la protection de la justice, à ses formes, à ses garanties? Rien de plus sacré que la position d'un prévenu, et surtout d'un prévenu poursuivi par la Chambre des Députés, seul contre un pouvoir qui apporte dans la balance tout le poids de sa décision et de son ressentiment. Il fallait donc un tribunal qui offrît des garanties à l'accusé; on s'est adressé à la Chambre des Pairs, c'est là la première et la principale garantie. Viennent ensuite les récusations, le nombre de voix nécessaire pour former la majorité (il est des cinq

huitièmes) le nombre des Pairs qui doivent être présents, le droit de descendre dans l'échelle des peines. On peut voir tous ces détails dans le projet de loi.

J'insiste sur le dernier point, le droit de descendre dans l'échelle des peines. Je ne crois pas que des peines irrémédiables puissent jamais être appliquées dans de pareils procès, précisément parce qu'il s'agit d'affaires qui ne peuvent jamais dépouiller entièrement leur caractère politique, et que, quand il s'agit d'affaires politiques, il est difficile pour tout le monde de se mettre au-dessus des passions du moment. Quel besoin d'ailleurs de recourir aux peines extrêmes? Un homme entouré de tout le prestige que donne la puissance et qui tombe flétri, ruiné, privé de sa liberté, couvert de la haine et du mépris de ses concitoyens, ne subit-il pas un châtiment qui ne saurait atteindre un simple particulier. Est-il besoin de recourir contre lui à la dernière des peines, à la peine de mort? Il faut qu'il vive au contraire pour subir sa déchéance, s'il est coupable. Et s'il était victime d'une erreur, s'il tombait sous l'action de passions violentes et injustes, il faut que le malheur qui le frappe ne soit pas à jamais irréparable.

Nous ne pousserons pas plus loin cette analyse du projet de loi sur la responsabilité ministérielle, qui a été présenté en 1836 et n'est pas encore définitivement adopté. Les matériaux sur ce sujet ne manquent pas, on peut utilement les consulter, car presque tous les rapports et exposés des motifs contiennent et rappellent les principes fondamentaux du gouvernement représentatif.

Nous avons vu, Messieurs, comment tout s'enchaîne dans notre organisation politique, comment les trois pouvoirs, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, libres chacun dans la sphère de ses attributions, indépendants, séparés, sont loin cependant de vivre et d'agir isolément. Ce qui leur sert de lien c'est l'autorité royale, Le Roi participe dans une certaine mesure, soit directement, soit indirectement, aux trois pouvoirs, à leur organisation, à leur action ; d'un autre côté, ils ont les uns sur les autres une action mutuelle, un contrôle réciproque. Ainsi les Chambres n'administrent pas, mais, pour obtenir les moyens d'administrer, il faut leur rendre compte, leur montrer comment on administre. Le pouvoir judiciaire n'administre pas, ne fait pas la loi, mais il l'interprète si elle est obscure, il maintient l'uniformité de législation et de jurisprudence, et ce qu'il décide doit être respecté par tous.

Il y a donc contact perpétuel entre les diverses parties de la machine, contact suffisant pour que le mouvement soit commun, mais non ralenti. Le contrôle qu'exercent réciproquement les uns sur les autres les divers pouvoirs de l'État ne peut ni ne doit en aucun cas devenir une sorte d'usurpation de l'un sur l'autre, une absorption de l'un par l'autre. La Chambre des Députés, par exemple, voit qu'un département est mal administré, elle ne change pas pour cela le préfet, elle ne peut s'emparer d'une attribution qu'elle serait inhabile à exercer, elle fera tomber un ministre si elle le veut, mais elle ne fera pas tom-

ber, directement du moins, un préfet. L'administration, de son côté, peut ne pas approuver les résolutions des Chambres; elle peut dissoudre la Chambre des Députés, mais elle ne peut ni nommer les Députés, ni se passer du concours des Chambres. On est ainsi obligé à des concessions mutuelles, et voilà comment s'exerce le contrôle des pouvoirs qui, indépendants au fond, subissent des influences de diverse nature.

Voilà comment, dans l'état normal, agit, travaille, fonctionne le système représentatif; voilà quelles sont les garanties de la liberté. Telles sont les parties essentielles de notre organisation sociale et politique. Nous pouvons en apprécier maintenant la nature et l'étendue, voir de quelles modifications elles sont susceptibles dans l'avenir et ce que le progrès du temps peut amener.

En finissant, nous répéterons ce que nous avons dit dès les premières leçons de ce cours. La France travaille pour arriver la première, et comme l'éducatrice, en quelque sorte, des autres nations, à résoudre un grand problème, à concilier la forme du gouvernement constitutionnel avec le principe de l'égalité civile. Jusqu'ici tous les édifices politiques qui avaient aspiré à l'unité, s'étaient appuyés sur certaines inégalités sociales, admises comme nécessaires, et dans lesquelles ils devaient trouver leur fondement et leur force. Rien de semblable chez nous. La Révolution de 89 a fondé en France le grand et immortel principe de l'égalité civile, et sur cette base immuable doit être posé l'édifice de la liberté consti-

tutionnelle. C'est là le problème nouveau; il y a là une grande et magnifique question. Si la France parvient à la résoudre, ce sera un grand bienfait pour le monde entier. Les tendances, les sympathies pour le principe de l'égalité française se répandent et se manifestent de plus en plus; mais ceux qui seraient le plus portés à l'admettre doutent encore de la possibilité d'asseoir sur cette base le système constitutionnel, et reculent devant d'autres conséquences qui amèneraient des perturbations et des désordres inévitables. Appliquons tous les années jeunes ou mûres de notre vie à la recherche de ce beau problème que je crois soluble. C'est la meilleure manière de nous rendre dignes de vivre dans un pays comme le nôtre.

FIN DU TOME QUATRIÈME ET DERNIER.

TABLE DES MATIÈRES

SOIXANTE-DIX-SEPTIÈME LEÇON.

SOIXANTE-DIX-HUITIÈME LEÇON.

SOIXANTE-DIX-NEUVIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGTIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-UNIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-DEUXIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-TROISIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-CINQUIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-SIXIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-SEPTIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-HUITIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-NEUVIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-DIXIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-ONZIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-DOUZIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-TREIZIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME LEÇON.

QUATRE-VINGT-DIX-NEUVIÈME LEÇON.

CENTIÈME LEÇON.

CENT UNIÈME LEÇON.

CENT DEUXIÈME LEÇON.

CENT TROISIÈME LEÇON.

CENT QUATRIÈME LEÇON.

CENT CINQUIÈME LEÇON

FIN DE LA TABLE DU TOME QUATRIÈME ET DERNIER.

Saint-Denis. — Typographie de A. Moulin.



